

Université de Montréal

L'ÉTAT ET LE CHANGEMENT DE MODÈLE ÉCONOMIQUE :
LE RÔLE PIVOT DES INSTITUTIONS

Par
Mathieu Arès

Département de science politique
Faculté des arts et sciences

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Philosophia Doctor (Ph.D.) en science politique

Avril 2000

© M. ARES 2000



JA
39
U54
2001
v.002

Université de Montréal

LE DÉVELOPPEMENT DE LA PENSÉE CRÉATIVE
ET LE RÔLE DES INSTITUTIONS

par
Monsieur J. J.

École de génie des sciences
Université de Montréal

Thèse présentée à la Faculté des études supérieures
en vue de l'obtention du grade de
Maîtrise en génie des sciences

1998



1001

Page d'identification du jury

Université de Montréal
Faculté des études supérieures

Cette thèse intitulée :

**L'État et le changement de modèle économique :
Le rôle pivot des institutions**

présentée par

Mathieu Arès

à été évaluée par un jury composé des personnes suivantes :

Professeur Robert Dalpé, Président du jury,.....

Professeur Philippe Faucher, Directeur de recherche,.....

Professeur Francisco Zapata, Examineur externe,.....

Professeur Diane Éthier, Examineur interne,.....

Le représentant du doyen.....

Thèse acceptée le

SOMMAIRE

L'ouverture économique et la remise en question du rôle économique de l'État sont sans doute les phénomènes par excellence des années 90. Pourtant, les théories politiques se révèlent incapables d'expliquer pleinement le processus du changement de modèle économique. Les théories institutionnelles en particulier accusent un déficit important. Quelle que soit l'école de pensée, elles mettent l'accent sur la continuité institutionnelle et considèrent que les institutions constituent des freins au changement, qui peuvent à la limite bloquer la transition d'un modèle à l'autre. Cette thèse vise à clarifier le rôle des institutions de l'État dans le changement de modèle économique. Elle montre le rôle pivot des institutions, c'est-à-dire que non seulement les institutions ne résistent pas au processus, elles favorisent le changement de modèle en assumant des fonctions administratives et politiques importantes.

En nous appuyant sur un cas critique des approches institutionnelles –la banque de développement mexicaine Nacional Financiera (NAFIN) - nous développons une conception alternative à l'effet que les politiques économiques, les institutions qui les supportent ainsi que le changement de modèle économique découlent d'un triple système d'ajustement entre des agents sociaux différenciés : les dirigeants politiques, la communauté d'affaires et les grandes institutions économiques (financières et sectorielles). Le premier concerne la définition des règles du jeu politique. Il s'agit de définir les conditions qui permettent à un individu ou à un groupe d'individus de détenir le pouvoir politique. Sous cet angle, les politiques économiques ne sont qu'un moyen non violent qui permet d'assurer l'appui populaire aux dirigeants. Parce que dans les sociétés capitalistes l'autorité et la propriété sont institutionnellement séparées, le second ajustement se situe entre les dirigeants politiques et la communauté d'affaires. Il vise à déterminer les conditions de la participation de la communauté d'affaires à l'effort économique et de là au processus de légitimation des dirigeants. Ainsi, les interventions économiques de l'État sont influencées par ce que nous appelons la dépendance de l'État aux ressources de la communauté d'affaires. Plus la dépendance est forte, plus les dirigeants doivent subordonner leurs objectifs politiques à la réalisation des objectifs économiques de la communauté d'affaires et inversement. Les institutions économiques découlent de ce niveau d'ajustement. Elles constituent un corps

intermédiaire qui reflète les conditions politiques et économiques qui leurs ont donné naissance. Par la socialisation et la bureaucratisation des fonctions avec le temps elles acquièrent une personnalité propre. Sous certaines conditions elles peuvent influencer suivant leurs propres intérêts les politiques gouvernementales. On parle alors d'autonomie institutionnelle.

Le troisième ajustement survient lorsque les dirigeants politiques veulent adapter le cadre institutionnel en fonction des nouvelles réalités politiques et économiques. Il peut s'agir de changement à la marge qui ne remette guère en cause la trajectoire institutionnelle ou dans des cas exceptionnels de changement radical qui vise une redéfinition des rôles et des procédures institutionnels. Ce dernier cas se produit habituellement lors de désordres économiques majeurs qui remettent en question la survie politique des dirigeants. Contrairement aux théories institutionnelles qui voient dans les attributs institutionnels (niveau de ressources, cohérence administrative, expertise technique, inertie, etc.) la force et l'autonomie des institutions, nous croyons que ces dernières découlent de la capacité des institutions de concilier les intérêts des dirigeants et de la communauté d'affaires mais surtout de leur capacité à financer l'intervention étatique sur le marché dans un contexte où les ressources de l'État sont limitées pour assurer la survie politique des dirigeants. Sur ce plan, les institutions ne sont pas différentes des autres détenteurs de capitaux, leur influence politique et par extension leur capacité de résistance étant inversement proportionnelles à la disponibilité des capitaux.

Si notre modèle se révèle vrai, la trajectoire et l'autonomie de la Nacional Financiera devraient varier en fonction (a) du changement de priorités des dirigeants politiques et surtout (b) de la capacité de l'État de financer ses interventions. Dans la partie empirique, nous montrerons ainsi qu'après avoir rayonné durant le développement stable (1950-69) la force politique de la banque décline de plus en plus rapidement à partir du développement populiste (1970-82) pour devenir marginale avec l'adoption de la politique économique qui laisse peu de place à une banque de développement de premier plan. C'est ainsi que, pour conserver cet instrument commode tant au plan financier que politique, la Nacional Financiera sera réorientée au début des années 90 de manière à assurer le soutien politique des dirigeants, le temps que l'ouverture économique consolide une nouvelle base de soutien.

TABLE DES MATIÈRES

Sommaire	i
Liste des tableaux	vii
Liste des sigles et abréviations	x
Dédicace	xii
Remerciements	xiii

CHAPITRE D'INTRODUCTION

L'ÉTAT ET LE CHANGEMENT DE MODÈLE ÉCONOMIQUE : LE RÔLE PIVOT DES INSTITUTIONS

Introduction. Les institutions comme frein au changement	1
1.1 Institutions, autonomie et développement	9
1.1.1 L'autonomie du politique et l'autonomie des institutions	10
1.1.2 Institutions et développement	16
1.1.3 Efficience institutionnelle et développement. Le cas des PVD	20
1.2 Institution et changement de modèle économique	23
1.2.1 Crise économique et changement institutionnel. L'absence des agents de changements	24
1.2.2 Les agents de changement. L'absence de demande pour les réformes	30
1.2.3 La thèse de la révolution technocratique : explication ou description?	31
1.2.4 Le caractère incomplet de l'argument des effets redistributifs des réformes économiques	37
1.3 Le rôle pivot des institutions dans les réformes économiques	39
1.4 Méthodologie de recherche : l'étude du cas mexicain	45
1.4.1 De l'ISI à l'ouverture économique : le cas mexicain	47
1.4.2 La Nacional Financiera et le financement de l'industrie	50
1.5 Qu'est-ce que qu'une banque de développement?	52
1.5.1 La double finalité des banques de développement	55
1.5.2 L'autonomie des banques de développement	56
1.5.3 L'efficience des banques de développement	58

1.6	L'hypothèse de travail et la méthodologie de recherche	60
1.7	L'organisation de la thèse	64

PREMIÈRE PARTIE

<u>QUI GOUVERNE? L'AUTONOMIE DU POLITIQUE</u>	66
---	----

CHAPITRE 2

L'ÉTAT ENTREPRENEUR, DE LA STABILISATION POLITIQUE À L'ISI (1917-69)

Introduction	71
2.1 Révolution et stabilisation politique (1917-40)	72
2.2 Légitimité et intervention de l'État. L'adoption de l'ISI	76
2.2.1 L'ISI comme moyen d'assurer la légitimité du régime	77
2.2.2 Reconstruction et crise économique (1920-30)	78
2.3 Les bases institutionnelles de l'ISI	79
2.3.1 La NAFIN comme compromis politique (1934-40)	80
2.3.2 La réforme bancaire des années 30	82
2.3.3 La NAFIN et le compromis avec le patronat. Le développement mixte (1934-69)	86
2.4 L'alliance pour le progrès, le slogan du développement stable (1950-69)	93
Conclusion	98

CHAPITRE 3

L'ÉTAT CONTESTÉ (1970-82). LES LIMITES DE L'ACTION POLITIQUE DU PATRONAT

Introduction	101
3.1 Les causes du conflit	104
3.2 Les limites de l'action politique du patronat (1970-82)	112
Conclusion	118

CHAPITRE 4

LA RÉVOLUTION TECHNOCRATIQUE REVISITÉE (1982-94). CRISE ÉCONOMIQUE, POLITIQUE DE FACTIONS ET RÉNOVATION SOCIALE

Introduction	120
4.1 Les causes et solutions à la crise économique	121
4.1.1 Les causes : les limites économiques du développement populiste	122

4.1.2	Les causes. La crise de légitimité du PRI	127
4.1.3	Les solutions. L'ouverture économique	131
4.2	Les agents du changement. L'ascension monétariste (1970-94)	136
4.3	Salinas au pouvoir (1988-94)	144
4.3.1	L'amélioration du contexte économique du début des années 90	145
4.3.2	La rénovation de l'institution présidentielle	152
4.4	La reconstruction d'une alliance avec le patronat (1986-94)	155
4.4.1	De l'ISI à la promotion des exportations : les changements structureaux de l'industrie (1982-94)	156
4.4.2	De la confrontation à la concertation : le changement d'attitude du patronat	163
	Conclusion	168

SECONDE PARTIE

AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE, ARGENT ET DÉCLIN LA TRAJECTOIRE INSTITUTIONNELLE DE LA NACIONAL FINANCIERA (1950-94) 171

CHAPITRE 5

GLOIRES ET MISÈRES DE L'ÉTAT ENTREPRENEUR. LA NACIONAL FINANCIERA DURANT L'ISI (1947-88)

	Introduction	175
5.1	L'État entrepreneur. L'autonomie de la NAFIN et le Miracle mexicain (1950-69)	176
5.1.1	Un personnel compétent : l'ingénieur et le financier	177
5.1.2	Le financement de la banque sur le marché national	180
5.1.3	La complémentarité de l'action de la banque et du secteur privé	185
5.1.4	L'appui du politique à l'action de la banque	189
5.2	L'État entrepreneur et le populisme. Le rôle contradictoire de la NAFIN (1970-82)	192
5.3	La fin de l'État entrepreneur. La Nacional Financiera durant la crise (1983-88)	203
5.3.1	La NAFIN, banque de dernier recours de l'État (1983-88)	204
5.3.2	De l'État entrepreneur à l'État accompagnateur (1983-88)	210
5.4	L'État entrepreneur : Quelques considérations finales	219

CHAPITRE 6

L'ÉTAT ENTREPRENEUR. LE DOMAINE DE L'ACIER (1941-91)

	Introduction	227
--	--------------	-----

6.1	Le développement stable. Le cas d'Altos Hornos de México (AHMSA)	223
6.2	Le développement populiste. Le cas de Lazaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA)	228
6.2.1	Les antécédents de la SICARTSA (1948-69)	228
6.2.2	La mise en œuvre de la SICARTSA (1971-78)	234
6.3	La restructuration de la sidérurgie (1986-91)	239
	Conclusion	244

CHAPITRE 7

QUE FAIRE DE LA NAFIN? LA REPRISE DU POPULISME (1989-94). LA NAFIN ET LE FINANCEMENT DES MICROS, PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES (MPMES)

	Introduction	246
7.1	Le changement institutionnel. La nouvelle mission de NAFIN (1989-94)	248
7.2	Que faire de NAFIN dans un contexte de surplus budgétaire et de désengagement de l'État?	263
7.3	La restructuration de NAFIN. Les raisons officielles	268
7.3.1	Bref aperçu de la réforme financière et du régime bancaire mixte	276
7.3.2	NAFIN et le financement des MPMES	281
7.4	La restructuration de NAFIN. Le problème politique que représente les MPMES	285
7.4.1	L'extension des clientèles de NAFIN vers les entreprises de services et les micros entreprises	286
7.4.2	Le caractère massif et la mise en œuvre rapide des programmes	290
7.5	NAFIN et son changement d'orientation	294
	Conclusion	296
	CONCLUSION GÉNÉRALE. INSTITUTION ET CHANGEMENT	299
	BIBLIOGRAPHIE	310

LISTE DES TABLEAUX

2.1	Le système financier des années 30	83
2.2	Actif du système bancaire 1940 et 1950	92
2.3	L'ISI. Quelques indicateurs macro-économiques (1950-69)	96
2.4	Participation de l'État et du secteur privé à l'investissement total (1950-69)	96
2.5	Participation de l'État à la formation brute du capital fixe (1950-69)	97
3.1	L'ISI. Quelques indicateurs macro-économiques (1970-82)	102
3.2	Budget de l'État (1970-82)	107
3.3	Évolution de la dette internationale publique (DIP)(1970-82)	107
3.4	Statistiques pétrolières (1970-94)	108
3.5	Évolution du secteur public (1934-85)	110
3.6	Poids économique du secteur industriel public (1960-83)	111
3.7	Les organisations patronales et l'État (1989)	113
3.8	Participation du commerce international au PNB (1955-87)	116
3.9	Contribution des exportations au PNB et structure des exportations (1980-94)	116
3.10	Structure de la dette internationale publique à long terme (DIPLT) par type de créancier (1970-94)	118
4.1	Évolution du compte des marchandises (1970-82)	125
4.2	Structure des importations (1955-80)	125
4.3	La baisse tendancielle du support du PRI. Les résultats électoraux (1958-94)	128
4.4	Élections présidentielles. Les résultats du PRI selon les États (1970-88)	130
4.5	L'ajustement structurel. Quelques indicateurs économiques (1982-94)	132
4.6	Évolution de la politique tarifaire (1981-94)	132
4.7	Évolution du secteur public (1982-94)	135
4.8	Balance des opérations du secteur public (1982-93)	135
4.9	La politique interfaction. Une présentation synthèse	139
4.10	Structure des capitaux entrés au Mexique (1989-95)	148
4.11	Quatre éléments des comptes nationaux (1983-94)	150
4.12	Structure du PNB (1982-94)	157
4.13	Structure du PNB manufacturier (1982-94)	157

4.14	Contribution des exportations au PNB et structure des exportations (1982-94)	159
4.15	Secteur maquila. Nombre d'établissements et nombre d'employés (1982-94)	159
4.16	L'investissement direct étranger (IDE) cumulé par secteur (1982-94)	160
4.17	Contribution des MPMES aux secteurs les plus affectés par l'ouverture économique (1987 et 1994)	161
4.18	Participation des entreprises par type aux 500 plus importantes entreprises mexicaines (1987,1992) (exclut PEMEX)	162
5.1	Les PDG de la Nacional Financiera (1934-94)	178
5.2	NAFIN : Ressources et résultats d'opération (1934-75)	181
5.3	NAFIN : Valeur des titres émis sur le marché national (1937-75)	182
5.4	Répartition sectorielle du financement multilatéral au développement	184
5.5	NAFIN : Structure de financement (1952-62)	185
5.6	NAFIN : Utilisation des fonds par grands secteurs(1950-70)	187
5.7	NAFIN : Utilisation des fonds par industrie (1953-64)	187
5.8	Participation de la NAFIN au financement industriel du système bancaire mexicain (1942-74)	188
5.9	Structure de la dette internationale de la NAFIN par type de créancier (1975 et 1982)	194
5.10	Participation de la NAFIN à la dette publique à long terme (1975-1982)	195
5.11	NAFIN : Utilisation sectorielle des fonds (1963-1983)	196
5.12	Le Groupe industriel NAFIN (1964-82)	199
5.13	Mexique : Financement multilatéral au développement (1977-95)	206
5.14	NAFIN : Structure de financement (1983-88)	206
5.15	Dette internationale de la NAFIN par type de créancier (1982 et 1988)	206
5.16	Participation de la NAFIN à la dette internationale publique (1982-86)	208
5.17	Taux de croissance du PNB, des ressources de l'État mexicain et des ressources de la NAFIN (1983-88)	208
5.18	Profits et rentabilité de la NAFIN (1984-88)	209
5.19	Estimation du soutien de la NAFIN au secteur public (1983-88)	212
5.20	NAFIN: Pertes financières en relation aux dépenses d'opération générales (1980-93)	215
5.21	Le Groupe industriel NAFIN (1981-94)	215
5.22	NAFIN : Structure du portefeuille (1982-88)	218
6.1	Mexique : Production et consommation d'acier (1948-88)	227
6.2	Base de soutien à Las Truchas et à Manzanillo (1956-61)	230
6.3	Soutien et opposition à la SICARTSA (1963-69)	233
6.4	Mexique : Capacité de production sidérurgique (1973 et 1977)	237

6.5	Panorama du secteur sidérurgique (1985)	239
6.6	Groupe industriel NAFIN : Distribution du portefeuille par secteur d'activité (1983,1986,1988)	241
6.7	Contribution du secteur sidérurgique dans le Groupe industriel NAFIN selon l'actif et le nombre d'employés (1982-88)	242
7.1	Comparaison de l'orientation stratégique de la NAFIN	251
7.2	Crédits octroyés et nombre d'entreprises bénéficiaires par type d'entreprise (1989-94)	251
7.3	Mode de distribution des prêts (1989-94)	253
7.4	Réseau des intermédiaires financiers de la NAFIN (1989-94)	253
7.5	Taux d'intérêts sur les prêts de NAFIN (1989-94)	259
7.6	NAFIN : Structure de financement (1989-94)	259
7.7	Rentabilité du capital, la NAFIN et les banques commerciales (1989-94)	260
7.8	Prêts non performants du système bancaire (1989-94)	261
7.9	Pénétration des produits de NAFIN par type de marché (1989-94)	262
7.10	Besoins gouvernementaux et transferts de la banque du Mexique au secteur public (1951-91)	264
7.11	Participation de l'État à la formation brute du capital par mandat (1950-94)	265
7.12	Actif bancaire par type de banque (1989 et 1994)	266
7.13	Contribution des MPMES au secteur manufacturier (1965-95)	267
7.14	Niveau de pénétration financière pour certains pays (1980-89)	272
7.15	Captation de l'épargne nationale par l'État (par type d'instrument)	273
7.16	Structure des titres gouvernementaux	274
7.17	Répartition géographique du financement de la NAFIN par niveau de développement des divers États mexicains (1989-94)	283
7.18	NAFIN : Utilisation de l'ensemble des fonds (1989-94)	288
7.19	Crédits et nombre de bénéficiaires par secteur économique	288
7.20	Nombre d'entreprises appuyées par le FOGAIN et par la NAFIN	292
7.21	NAFIN : Effectif et places d'affaires (1988-94)	296

LISTE DES SIGLES ET ABRÉVIATIONS

ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
ALIDE	Asociación latinoamericana de instituciones financieras de desarrollo
AHMSA	Altos Hornos de México Sociedad Anónima
AMCB	Asociación mexicana de casas de bolsa
AMIS	Asociación mexicana de instituciones de seguros
ANIT	Asociación nacional de industriales de la transformación
ARMCO	American Rolling Mill Company
BANAMEX	Banco nacional de México
BANCOMER	Banco de comercio
BANCOMEXT	Banco nacional de comercio exterior
BANOBRAS	Banco nacional de obras públicas
BANXICO	Banco de México
BID	Banque interaméricaine de développement
BNDES	Banco nacional de desenvolvimento y social (Brésil)
CAMCO	Cámara americana de comercio
CANACOPE	Cámara nacional de comercio en pequeño
CANACINTRA	Cámara nacional de la industria de la transformación
CANACO-MEX	Cámara nacional de comercio de la ciudad de México
CCE	Consejo coordinador empresarial
CCM	Confederación campesina mexicana
CDT	Comisión de Tepaltepec
CEPAL	Commission économique pour l'Amérique latine
CFE	Comisión federal de electricidad
CIDE	Centro de investigaciones y docencia económicas
CIEN	Centro de estudios nacionales
CMHN	Consejo nacional de hombres de negocios
CNA	Consejo nacional agropecuario
CNB	Comisión nacional bancaria
CNE	Comisión nacional de electricidad
CNG	Confederación nacional ganadera
CNOP	Confederación nacional de organizaciones populares
CNPC	Confederación nacional del pequeño comercio
CNPP	Confederación nacional de la pequeña propiedad
CNV	Comisión nacional de valores
COLMEX	Colegio de México
CONAMIN	Confederación nacional de la microindustria
CONCAMIN	Confederación de cámaras industriales de la República mexicana
CONCANACO	Confederación nacional de cámaras de comercio
COPARMEX	Confederación patronal de México
CPIS	Comité de la programmation de l'industrie sidérurgique

CPP	Costo porcentual promedio de captación
CROM	Confederación regional obrera mexicana
CTM	Confederación de trabajadores de México
DIP	Dette internationale publique
ECLAC	Economic Commission for Latin America and the Carribean
EXIMBANK	Export-Import Bank
FIDEIN	Fideicomiso para el estudios y fomento de conjuntos, parques, ciudades industriales y centros comerciales
FMI	Fonds monétaire international
FIDEIN	Fideicomiso de conjuntos, parques, ciudades industriales y centro comerciales
FOGAIN	Fondo de garantía y fomento a la industria pequeña y mediana
FOMIN	Fondo nacional de fomento industrial
FONATUR	Fondo nacional de fomento al turismo
FONEI	Fondo de equipamiento industrial
FONEP	Fondo nacional de estudios de preinversión
FUMOSA	Fundidora de fierro y acero de Monterrey Sociedad Anónima
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
HYLSA	Hojalats y lamina Sociedad Anónima
IDE	Investissement direct étranger
IMEF	Instituto mexicano de ejecutivos de finanzas
IMSS	Instituto mexicano del seguro social
INEGI	Instituto nacional de estadística, geografía e informática
IPE	Industrialisation par la promotion des exportations
ISI	Industrialisation par la substitution des importations
ITAM	Instituto tecnológico autónomo de México
LIBOR	London Inter-Bank Offer Rate
M4	Masse monétaire totale
MPMES	Micros, petites et moyennes entreprises
NAFIN	Nacional Financiera Sociedad Nacional de Credito (S.N.C.)
NAFINSA	Nacional Financiera Sociedad Anónima (S.A.)
N\$peso	Nouveau Peso mexicain
OCDE	Organisation de coopération et de développement économiques
ONU	Organisation des Nations unies
ONUDI	Organisation des Nations unies pour le développement industriel
PAI	Programa de apoyo integral a la pequeña y mediana industria
PAN	Partido de acción nacional
PDG	Président directeur général
PDVSA	Petroleos de Venezuela Sociedad Anónima
PEF	Poder ejecutivo federal

PEMEX	Petroleos de México
PIB	Produit intérieur brut
PIRE	Programa inmediato de reordenación económica
PNR	Partido nacional revolucionario
PRD	Partido de la revolución democrática
PRI	Partido revolucionario institucional
PRM	Partido revolucionario mexicano
PRODEM	Programa del desarrollo empresarial
PROFIEX	Programa de fomento integral de exportaciones
PROMICRO	Programa de apoyo integral a la microindustria informal
PROMIN	Programa de modernización industrial
PROMYP	Programa para la micro y pequeña empresa
PRONAFICE	Programa nacional de fondo y comercio exterior
PRONASOL	Programa nacional de solidaridad
PVD	Pays en voie de développement
R&D	Recherche et développement
SECOFI	Secretaría de comercio y fomento industrial
SEMIP	Secretaría de energía, minas y industrias paraestatales
SEPANAL	Secretaría del patrimonio nacional
SHCP	Secretaría de hacienda y crédito público
SICARTSA	Siderúrgica Lazaro Cárdeans/Las Truchas Sociedad Anónima
SIDERMEX	Siderúrgica de México
SITSA	Siderúrgica Las Truchas Sociedad Anónima
SNTPRM	Sindicato nacional de trabajadores petroleos de la República mexicana
SPP	Secretaría de programación y presupuesto
STMRRM	Sindicato de trabajadores mineros y metalúrgicos de la República mexicana
SUTERM	Sindicato único de trabajadores electricistas de la República mexicana
TAMSA	Tubos de acero de México Sociedad Anónima
TELMEX	Telefonos de México
TPI	Taux de protection implicite
UNAM	Universidad nacional autónoma de México

DÉDICACE

À Paule et à mes parents pour leur soutien indéfectible

REMERCIEMENTS

Je tiens tout d'abord à exprimer ma gratitude à l'égard de mon directeur de thèse, le professeur Philippe Faucher qui, par ses suggestions, ses analyses et son aide, m'a permis de clarifier ma pensée. Sans son support, il aurait été difficile de mener à bien la présente thèse. J'espère qu'il saura reconnaître dans la réalisation de cette thèse le témoignage de mon appréciation.

J'aimerais aussi remercier les membres du Colegio de México, en particulier le professeur Francisco Zapata, Directeur du Centro de Estudios Sociológicos, qui m'a accueilli et orienté lors de mon séjour au Mexique, et le professeur Francisco Alba Vega du Centro de Estudios Internacionales qui m'a permis de me familiariser avec la problématique de la petite entreprise au Mexique. J'aimerais également témoigner du fait que ce séjour a été en partie financièrement rendu possible par l'obtention de la Bourse d'excellence Québec-Mexique 1995-96 décernée par la Secretaria de Asuntos Exteriores de México. La réussite de ce projet n'aurait pu être atteinte sans le concours du personnel de la banque de développement Nacional Financiera. Je pense tout particulièrement au Lic. Mario López Espinosa, directeur du Crédit, à la Lic. Isabel Vargas, analyste sénior au service de la Planification, et au Lic. Mario Gamboa, directeur-adjoint au programme du développement de l'entrepreneuriat, qui non seulement m'ont accordé de longues entrevues mais m'ont très souvent servi d'intermédiaire auprès des autres membres du personnel de la banque.

Il ne faudrait pas passer sous silence l'appui de mes collègues et amis. Certains, comme Nicole Bernier, Mohamed Alameddine et Marilyn Husein, m'ont servi de «victimes» lors des innombrables exposés de mes théories. D'autres, notamment Sylvain Turcotte, Marie Whelan et Ana Villa Freyer, ont pris une part plus active à la réalisation de cette thèse en acceptant d'en commenter des parties. Il ne faudrait surtout pas oublier la contribution inestimable de Sylvie Nadon qui a effectué une correction diligente du manuscrit. Pour cela, je les remercie. Enfin, j'aimerais avoir une pensée tout particulière pour mes vieux copains, Eric, Caroline, André et Charles, qui bien qu'ils n'aient pas eu le droit de parler du sujet tabou, m'ont toujours soutenu.

CHAPITRE D'INTRODUCTION

L'ÉTAT ET LE CHANGEMENT DE MODÈLE ÉCONOMIQUE : LE ROLE PIVOT DES INSTITUTIONS

INTRODUCTION

LES INSTITUTIONS COMME FREIN AU CHANGEMENT

Des années 30 au milieu des années 80, l'État¹ mexicain, grâce au modèle de substitution des importations (ISI), est l'un des principaux responsables, sinon le principal, de la croissance économique, de l'emploi et, d'une manière générale, de la transformation sociale, du pays en société industrielle plus ou moins moderne² (Glade, 1984). Son action ne se limite pas à la simple régulation macro-économique et à l'aménagement des infrastructures et autres biens publics. Il s'agit d'un État interventionniste qui prend directement part au processus d'expansion de la capacité industrielle nationale. Il favorise l'investissement privé national et dans une moindre mesure, étranger, en assurant une forte rentabilité aux entreprises, notamment en leurs réservant un marché captif, du financement préférentiel, des subventions et subsides directs et indirects, un marché public réservé, une fiscalité permissive ou encore le contrôle du mouvement ouvrier et de l'action syndicale. Parallèlement, il prend en charge, seul ou en association avec des partenaires, les secteurs économiques délaissés par le secteur privé, tels les infrastructures, l'énergie (pétrole

¹ Tout au cours de notre discussion, nous utilisons une définition de l'État de type wébérien à l'effet que l'État soit un ensemble plus ou moins coordonné d'institutions qui représentent l'autorité légitime sur un territoire particulier. Non seulement l'État parle et agit au nom de l'ensemble de la société, il peut, si nécessaire, utiliser la force pour faire exécuter ses décisions sur le territoire qu'il contrôle.

² Les transformations sociales (habituellement l'approfondissement de l'économie de marché) s'observe, notamment par la création de nouveaux groupes/classes, dont le développement d'une élite industrielle en remplacement des élites agricoles, le développement d'une classe moyenne liée à l'administration du secteur public et des entreprises, la prolétarianisation croissante d'une partie de la paysannerie, etc., de même que par la différenciation et la complexification des activités économiques, ainsi que par l'augmentation du taux d'urbanisation, et dans une moindre mesure par la création de nouveaux modes de participation politique.

et électricité) et les grands projets industriels dits structurants, la sidérurgie en tête, en raison de leurs effets d'entraînement sur l'ensemble de l'économie, des montants en jeu, de leur longue maturation, de leur faible rentabilité ou plus simplement, en raison de l'aversion proverbiale des industriels mexicains aux risques et de leurs préférences marquées pour un retour rapide sur l'investissement³. Son action s'appuie sur une politique sélective de crédit et un réseau de banques de développement (Maxfield,1993; Blair,1964; Shelton,1964). C'est en ayant à l'esprit la plus importante d'entre elles, la banque de développement industriel Nacional Financiera Société Nationale de Crédit (NAFIN⁴), fondée en 1934 sous le Président Abélaro Rodríguez (1932-34) et qui deviendra l'un des piliers de l'ISI⁵, (Blair,1964), que certains ont qualifié l'État mexicain de banquier et d'entrepreneur (Bennett et Sharpe,1982) ou de banquier révolutionnaire (Anderson,1963).

³ En fait, en moyenne annuelle, durant les années 50, 60, 70 et de 1980 à 1985, l'État mexicain fut respectivement le responsable direct de 66%, 46%, 39% et 41% de la formation brute totale du capital fixe (Ramírez,1994:tableau 1).

⁴ Traditionnellement, le sigle qui désignait l'institution était NAFINSA reflétant l'ancienne appellation de Nacional Financiera Société Anonyme (S.A.). Toutefois, en raison des changements juridiques qui ont suivie la nationalisation des banques commerciales en 1982, le gouvernement mexicain décrétait le 10 juin 1985 que les statuts juridiques des banques, commerciales et de développement, passait de société anonyme (S.A.) à société nationale de crédit (S.N.C.), ce qui explique que les documents officiels et de plus en plus d'analystes utilisent un nouveau sigle pour désigner l'institution, à savoir NAFIN.

⁵ On crédite souvent Prebisch (1950) d'avoir renouvelé l'argument structuraliste, et par l'entremise de la Commission Économique Pour l'Amérique Latine (CEPAL), d'avoir été le principal artisan de la diffusion, durant l'après-guerre, de l'ISI sur le continent. Mais, comme on le suggère plus loin, des mesures assimilables à l'ISI sont déjà présentes au Mexique dès les années 30. D'inspiration keynésienne l'ISI implique un contrôle étatique de l'économie nationale. Plus spécifiquement, il s'agit en limitant les importations de favoriser la production nationale, la croissance étant assurée à la fois par les investissements publics et privés, et le développement de la demande nationale. L'argument structuraliste a deux bases théoriques principales. D'une part, il reprend à son compte l'argument des industries naissantes, développé au 18ème siècle par Hamilton et List, qui veut qu'en absence du support et/ou de la protection de l'État, il est impossible qu'un nouveau secteur économique se développe et comble l'avance acquise par les pays déjà producteurs (Hirschman,1958; Gerschenkron,1962). D'autre part, l'ISI permettrait de combattre l'effet inflationnaire, dû notamment à l'émergence inévitable de goulots d'étranglements, en réservant les crédits pour les infrastructures et les industries stratégiques (ce qui aurait pour effet de restreindre la masse monétaire)(Meirs,1984:13). D'autres arguments appuient ces deux éléments centraux. Premièrement, le développement du marché intérieur permettrait de mettre l'industrie nationale à l'abri des fluctuations des prix internationaux. Deuxièmement, elle protégerait de la prétendue baisse tendancielle des termes de l'échange. Troisièmement, l'adoption d'une politique libre-échangiste obligerait les PVD à une spécialisation forcée dans les industries ayant les faibles coûts salariaux étant donné leurs faibles dotations en capital. Enfin, l'ISI, en limitant les importations, servirait, à court terme, à contrer des problèmes de balance des paiements. Ces arguments développés entre les années 50 et 70 ont tout à tour été grandement mis en doute. Voir sur l'ISI et ses limites : Haggard,1994; Gereffi et Wyman (dir.),1990; Meirs et Seers (dir.),1984; Evans,1979; le numéro spécial de *World Development* (1977) vol.5, no:1-2; Baer,1972; Grunwald,1970; Cardoso et Faletto,1969; Gerschenkron,1962; Hirschman,1958; Prebisch,1950.

Durant la période 1950-69, connue comme celle du développement stable, l'ISI fait des miracles en termes de croissance et d'inflation⁶. Le bilan de la seconde période de substitution⁷, celle du développement populiste (1970-82), est beaucoup plus mitigé⁸. D'une part, si avec 6.2% en moyenne le taux de croissance réel du PNB de la période se situe à peine sous celui de la période précédente (6.8%), le développement populiste se caractérise par sa forte inflation (20.0% en moyenne) et ses énormes déficits publics (8.1% du PNB en moyenne) (tableaux 2.1 et 2.2). D'autre part, le développement populiste se distingue également du développement stable sur le plan de l'orientation des interventions de l'État. Tandis que l'action étatique durant la première phase vise principalement la levée des goulots d'étranglement, notamment au niveau des infrastructures, et la consolidation de quelques industries de base, durant la seconde phase, cette dernière s'accompagne d'une dimension défensive évidente dans la protection de l'appareil productif et de l'emploi, visible par la nationalisation lors d'opérations de sauvetage de nombreuses entreprises en difficultés (Casar et Péres,1988:30). Enfin, contrairement au développement stable qui repose principalement sur l'épargne nationale pour stimuler la croissance, le développement populiste lie directement cette dernière, particulièrement durant le boom pétrolier (1975-82), aux apports financiers externes à faibles coûts garantis sur la base du potentiel pétrolier, augmentant d'autant la vulnérabilité nationale à la fluctuation des taux d'intérêt et des cours pétroliers.

⁶ Durant le développement stable, la croissance réelle du produit national brut (PNB) atteint 6.8% en moyenne, avec des pointes de plus de 10% en 1954 (10.5%) et en 1964 (11.7%), alors que l'inflation demeure faible, n'atteignant en moyenne que 5.7%. (tableau 2.1). Pour une interprétation structuraliste du développement stable, voir Ortiz Mena,1970. Pour une interprétation libérale de la période, voir Gil-Díaz,1983.

⁷ La littérature divise généralement en deux ou trois phases plus ou moins différenciées la mise en œuvre de l'ISI. Par exemple, Haggard (1994:25) divise en trois phases l'orientation des diverses mesures. Durant la première, l'accent doit être mis sur la substitution des produits de consommation courante. L'action étatique doit viser la mise en place de mesures de protection permettant d'éliminer les concurrents étrangers du marché national et à fournir un appui financier à l'industrie. Durant la seconde, la production de biens durables doit être entreprise. L'État assume alors un rôle plus direct dans la production, notamment par le biais des entreprises du secteur public. C'est également durant cette seconde phase que l'État «négocie» l'accès du territoire national avec les multinationales étrangères. Enfin, la troisième phase se caractérise par la substitution des biens intermédiaires et le début de la promotion des exportations.

⁸ Cette période est aussi connue comme celle du développement partagé. Sur l'économie politique du populisme voir: Bazdresch et Levy,1991; Tello;1979.

On connaît la suite. Entre 1978 et 1981, le LIBOR⁹ augmente rapidement passant de 9.20% à 16.72% alors qu'à partir des années 80 le prix du pétrole mexicain (catégorie maya) connaît un cheminement inverse, le baril de brut passant de 32.00 dollars en 1980, à 25.83 dollars en 1982, puis à 13.05 dollars en 1986 (tableau 3.4). Privé de sa principale source de devises et aux prises avec d'importantes fuites de capitaux et la suspension le 30 juin 1982 de nouveaux crédits internationaux, le Mexique n'est alors plus en mesure de faire face à ses obligations internationales et déclare unilatéralement le 20 août 1982 un moratoire sur le paiement de son énorme dette internationale de 86.1 milliards de dollars (Zedillo Ponce de León, 1985:316).

Avec le moratoire mexicain commence la crise de l'endettement. Ces répercussions dépassent largement le cadre mexicain et embrassent la plupart des PVD et entraînent une révision profonde du rôle de l'État dans le développement économique. Depuis la crise de l'endettement, le Mexique, comme la plupart des pays latino-américains, s'est tourné vers le marché pour solutionner ses problèmes de croissance. Dans l'ensemble de l'Amérique latine, on observe à des échelles variables, d'une part, l'imposition de mesures de stabilisation économique visant le contrôle de l'inflation, la lutte aux déficits publics et le rééquilibrage des comptes nationaux. D'autre part, on voit l'adoption de mesures d'ajustement structurel recherchant, par la libéralisation économique et financière de même que par les privatisations des sociétés d'État à assurer premièrement le transfert de responsabilité de l'État vers les agents économiques privés (individus et firmes) en matière de régulation, d'investissements et d'allocation des ressources; deuxièmement le retour de ces pays sur le marché international des capitaux; troisièmement l'investissement direct étranger (IDE) et le rapatriement des fonds nationaux placés à l'extérieur comme moyen de stimuler la croissance ainsi que quatrièmement la spécialisation économique nationale sur la base des avantages comparés. Enfin, il n'est pas rare que les réformes soient accompagnées de mesures hétérodoxes comme, dans le cas mexicain, la négociation tripartite État, patronat et syndicats des fameux Pactes de solidarité économique (*Los Pactos*) qui lient le contrôle des prix et des salaires de même que l'ouverture économique à la lutte à l'inflation¹⁰.

⁹ Le taux d'intérêt interbancaire à Londres sur les dépôts de six mois (*London Inter-Bank Offer Rate*, LIBOR) sert de taux de référence pour les grandes opérations financières internationales. Dans les cas des emprunts, il s'y ajoute une prime pondérée en fonction du risque associé à tel ou tel pays et institution emprunteurs.

¹⁰ Tandis que les mesures dites orthodoxes visent par les privatisation, la déréglementation, la libéralisation commerciale, l'équilibre budgétaire et d'une manière générale le renforcement des règles du marché à atteindre la stabilisation économique, les mesures dites hétérodoxes poursuivent le même objectif mais cette fois à travers un contrôle gouvernemental au niveau de la politique commerciale, des prix et des salaires. Sur les mesures prises durant sous le Président Miguel De la Madrid (1982-88), voir Lustig, 1992;

Le passage d'une économie fermée à une économie ouverte suppose une redéfinition des arrangements politico-institutionnels de la société et plus spécifiquement du système de relations qu'entretient l'État avec l'industrie. Pour employer les mots de Hollingsworth, Schmitter et Streeck (1994:5), ce passage implique la redéfinition du système de gestion économique du pays, défini : «Comme la totalité des arrangements institutionnels –incluant les règles et les créateurs de règles- qui régularisent les transactions à l'intérieur et à travers un système économique». La conception de l'efficacité économique, centrée sur les firmes, est trop limitative et ne peut expliquer les variations aux niveaux des performances économiques des divers pays. Cette dernière dépend non seulement du comportement des firmes sur le marché mais également de l'ensemble des structures sociales, politiques et institutionnelles dans lesquelles elles sont enracinées (*embedded*)(Hollingsworth, Schmitter et Streeck,1994:9-10). En ce sens, comme le rappelait Tomassini (1993:34) : «Il est impossible de parier sur la modernisation et la vitalité du secteur privé, d'espérer que celui-ci prenne plus de responsabilités dans le développement ou stimule ses éléments les plus créatifs si, parallèlement, les institutions de l'État ne sont pas modernisées»¹¹.

Suivant l'argument néoclassique sur lequel repose les réformes économiques, un État se bornant à faire respecter les contrats, à fournir des biens publics et à mettre en place le laisser-faire économique permettrait de dynamiser l'économie et ainsi de renouer avec la croissance¹². En limitant la taille et les ressources de l'État, cet État minimal supprimerait l'attribution de rentes situationnelles et les luttes sociales stériles pour leur attribution, ces dernières étant perçues comme l'une des causes directes de l'échec de l'ISI (Krueger,1993). Toutefois, l'image que renvoie l'argument est celle d'un État paralysé par des intérêts rentiers institutionnalisés et d'une

sur les mesures prises sous le Président Carlos Salinas de Gortari (1988-94), voir Aspe 1993. Sur l'ensemble des politiques économiques depuis l'après-guerre, voir Cárdenas,1996.

¹¹ Dans le même ordre d'idées, cette fois portant spécifiquement sur le cas mexicain, Pozas (1993:6) soutient que : «Contrairement aux postulats néolibéraux, l'ouverture économique, vers laquelle le Mexique se dirige, implique une étroite collaboration entre le gouvernement et les élites entrepreneuriales».

¹² Les principales critiques de l'intervention économique de l'État ont été développées par l'école de Chicago et traitent de la formation de rentes situationnelles. L'argument veut que les agents de l'État (politiciens et bureaucrates) offrent protections et avantages à certains groupes sous formes de politiques gouvernementales en échange de leur appui. Les ressources de la société se trouvent ainsi détournées du circuit productif. Voir Olsen,1982;1965; Buchanan, Tollison et Tullock (dir.),1980; Friedman,1981; Stigler,1975; Krueger,1974; Buchanan et Tullock,1965; Coase,1960; Downs,1957. Dans le domaine du développement voir Scully,1989; Bates (dir.),1988; Lal,1987.

société sclérosée peu encline aux changements (Olsen,1982). En fait l'argument néoclassique mène directement, selon l'expression de Miles Kahler, au paradoxe orthodoxe, c'est-à-dire qu'à un premier niveau il appartient aux représentants de l'État, politiciens et bureaucrates, portés en dérision¹³, de l'implanter, et qu'à un second niveau la réalisation de cet État minimal appelle au renforcement de l'État (Nelson,1989:9-11). Le paradoxe explique en partie pourquoi cette conception est aujourd'hui en perte de vitesse¹⁴. Une perspective alternative se dessine : l'État latino-américain doit devenir accompagnateur ou catalyseur de l'industrie dans sa recherche de compétitivité (Bradford,dir.,1994)¹⁵. Il ne s'agit pas d'un retour en arrière à un État centralisateur, planificateur et interventionniste administrant une régulation économique nationale. Il s'agit plutôt de définir un rôle original pour l'État compatible avec les réalités économiques des années 1990 et 2000¹⁶. Ces dernières érodent la capacité des États de réaliser une gestion économique

¹³ Par exemple, pour Friedman (1981:11) «Le gouvernement n'a rien à donner. Le gouvernement est un mécanisme qui a le pouvoir de prendre aux uns pour donner aux autres. C'est une manière par laquelle certaines personnes peuvent dépenser l'argent des autres pour le bénéfice d'un tiers – et pas trop accidentellement eux-mêmes».

¹⁴ Des institutions multilatérales clairement identifiées à l'orthodoxie libérale comme la Banque mondiale reconnaissent maintenant qu'un État «efficient» est une condition obligatoire au développement économique, politique et social des PVD (Banque mondiale,1997). De plus, certains n'hésitent pas à faire de l'efficacité de l'État une condition facilitant la propre mise en œuvre de l'ouverture économique du fait qu'elle permet la «programmation des transformations» (Waterbury,1992:192) et que d'un point de vue purement administratif son implantation représente une tâche colossale (Callaghy,1992). Pour un aperçu des divers arguments avancés contre la thèse minimaliste, voir Streeten,1992; Rueschemeyer et Evans,1985.

¹⁵ Par exemple, Bradford (1994:284) note : «Le nouveau rôle de l'État se manifeste par des attitudes d'association, d'assistance et de soutien qui renforcent la vitalité de la société plutôt que de se cantonner à une distribution des avantages. L'État latino-américain des années 90 fait confiance aux initiatives et aux valeurs de la société et non le contraire. Cette définition ne correspond ni à l'ancien concept de développement dirigé par l'État avec une forte participation du secteur public dans des activités directement productives et une intervention importante sur les marchés, ni à l'idée plus récente d'un État minimaliste, idée qui découle d'une confiance excessive dans les seules forces du marché pour traiter les problèmes sociaux et économiques. La nouvelle définition du rôle stratégique dans l'établissement d'un cadre de gestion économique, d'une interaction entre le secteur public et le secteur privé et d'un rôle de catalyseur, grâce à la réunion d'agents, d'instruments et de facteurs économiques disparates autour d'objectifs nationaux». Cette nouvelle formulation n'est elle même pas exemptée de reproche. D'une part, elle apporte une confusion au niveau du débat : l'État efficient et mobilisateur étant généralement associé à la période de substitution (Touraine,1994). D'autre part, l'État n'a pas à être économiquement efficient pour avoir un impact positif sur l'activité économique et la croissance (North,1990:138).

¹⁶ Depuis les années 90, au nombre des changements fondamentaux survenus sur la scène internationale qui conditionnent l'orientation économique des PVD (voir Stallings (dir.),1995), notons : a) la fin de la guerre froide et le triomphe de l'idéologie libérale en matière de développement (Biersteker,1995; Williamson,1993); b) la libéralisation du commerce, principalement par le General Agreement on Tariffs and Trade (GATT) mais aussi par la formation de blocs économiques régionaux dont la Communauté Économique Européenne (CEE) et l'Accord de Libre-échange Nord-Américain (ALENA) sont les meilleurs exemples (Thurow,1992; Garten,1992; Hart,1992); c) l'émergence de nouveaux pays industriels (NPI) en Asie mais également en Amérique latine; d) l'internationalisation de la production et du

nationale de type keynésien¹⁷ et appellent à des «Formes d'organisation de la production décentralisée et plus souple»(Bradford,1994:23). Néanmoins, quelles que soient nos préférences normatives quant au rôle de l'État, il demeure que sa modernisation ne se fait pas d'une manière mécanique ni déterminée et qu'elle doit être soutenue politiquement.

Avec les individus, firmes et groupes bénéficiaires des politiques gouvernementales, les institutions sont généralement considérées comme l'un des plus importants obstacles aux changements. Les institutions sont ainsi comprises en sociologie politique comme : «(Des) entité(s) dont le principe régulateur organise la plupart des activités de ses membres dans une société ou une collectivité et selon un modèle organisationnel défini qui est étroitement lié soit aux besoins de cette société, de ce groupe ou de cette collectivité, ou à quelques-uns de ses buts»(Eisenstadt,1971 in Hermet et al.,1996:130). À cette définition s'ajoute généralement le critère d'une certaine pérennité ou niveau d'institutionnalisation, définie comme le processus par lequel les organisations et leurs codes de procédures acquièrent leur signification sociale et leur stabilité, que l'on peut mesurer non seulement en termes d'âge chronologique mais surtout sur la base de son adaptabilité, de sa complexité, de son autonomie et de sa cohérence organisationnelle et fonctionnelle (Huntington,1968:12). Enfin, l'ensemble des institutions d'un État constitue ce que March et Olsen appellent la structure politique, c'est-à-dire : «Un ensemble d'institutions, règles de comportements, normes, rôles, dispositions physiques, immeubles et archives, qui sont relativement invariants aux remplacements des individus et relativement résilientes aux préférences idiosyncratiques et expectatives des individus»(1984:741).

Les institutions constituent ainsi un cadre de référence qui structure et organise la vie en société. C'est pourquoi les deux grands pôles de l'approche institutionnelle, les choix rationnels¹⁸ et

commerce; e) l'utilisation de nouvelles techniques de production qui favorisent le remplacement des grands groupes industriels qu'impliquait la production de masse par des unités de production, plus souples, spécialisées et compétitives, capables de s'adapter rapidement aux goûts de plus en plus diversifiés des consommateurs, particulièrement celles intégrées en réseaux nationaux et internationaux (Piori et Sabel,1984; Hirst et Zeitlin,1991; Gereffi,1995); f) la montée des échanges intra-industries et intra-firmes (Milner,1988); g) la capacité de «créer» des avantages comparatifs, à travers l'innovation technologique, les économies d'échelles et les défaillances du marché (Helpman et Krugman,1985; Krugman (dir.),1986); et enfin, h) l'augmentation du volume des transactions financières à l'échelle internationale et dans le cas des PVD le remplacement des banques internationales privées par l'investissement étranger, direct ou à travers les marchés secondaires, et par l'aide financière bilatérale et multilatérale comme principale source de crédit (Griffith-Jones et Stallings,1995).

¹⁷ Voir une présentation synthèse de l'argument : OCDE,1987:238-259.

¹⁸ Pierson,1993; 1997; Geddes,1994; North,1989;1990; Levi,1988.

l'école historico-institutionnelle¹⁹, soutiennent qu'une fois constituées, les institutions sont des lieux de pouvoir relativement imperméables aux influences extérieures ou à l'action individuelle de leurs membres. L'école historico-institutionnelle en particulier : «Traite les institutions à la fois comme des entités qui fournissent des matrices de sanctions et d'incitatifs auxquelles les agents rationnels répondent et comme structures qui reproduisent des conceptions ou routines auxquelles les acteurs deviennent accoutumés»(Hall et Taylor,1994:3). En ce sens, l'institutionnalisation permet, par l'entremise de la socialisation et la bureaucratisation des fonctions, de faire coïncider au bout d'un certain temps, les objectifs et préférences individuels à ceux à plus long terme des institutions.

Dans ce contexte, les possibilités de changement de l'action institutionnelle sont très réduites. La version historico-institutionnelle a même été principalement développée pour expliquer la continuité des politiques gouvernementales plutôt que le changement, le caractère contraignant des institutions prédominant dans les travaux (Thelen et Steinmo,1992:15). Dans les cas où elle fut utilisée pour expliquer le changement, c'était pour comprendre l'expansion de l'État dans la sphère économique (voir Schneider,1991; Willis,1986). Pour la version des choix rationnels, la création des institutions est un processus long, difficile et incertain dont le principal bénéfice pour les parties est l'abaissement des coûts de transaction en permettant une certaine prévisibilité des actions individuelles, ce qui leur confère une valeur intrinsèque et diminue d'autant les incitatifs au changement (North,1990). La valeur d'une institution se calculant d'après la stabilité qu'elle procure, l'argument tient même si sous certains aspects la performance des institutions peut paraître sous-optimale (North,1990:83). En ce sens, selon les écoles institutionnelles, la stabilité des institutions s'appuie sur trois éléments complémentaires. D'abord, en leur sein se crée un corps intermédiaire dont l'utilité se trouve assurée par la pérennité voire l'expansion des institutions. Puis certains groupes bénéficient de l'action institutionnelle soit directement, par exemple à travers de programmes spéciaux, soit indirectement, sous forme d'un abaissement des coûts de transaction. Enfin, dans le cas des institutions politiques, leur stabilité découle de l'autorité de l'État, ce qui diminue grandement la capacité des opposants à se soustraire de leurs actions.

Si les théories institutionnelles renvoient au caractère stable et prévisible des institutions, elles reconnaissent que prévisibilité et stabilité ne sont pas synonymes d'immobilisme. Il faut plutôt

¹⁹ Hall et Taylor,1994; Hall,1989;1993; Steinmo, Thelen et Longstreth (dir.),1992; March et Olsen,1984.

parler de trajectoire institutionnelle. Les institutions étant le produit des interactions humaines, les changements d'orientation sont donc possibles, mais demeurent circonscrits par les contraintes imposées par les institutions (North,1990:5). Par exemple, les préférences individuelles de leurs membres peuvent évoluer et se modifier avec le temps, notamment lors de l'arrivée de nouvelles recrues qui par le phénomène de la socialisation permettent l'introduction de nouvelles idées et de nouvelles techniques pour résoudre des problèmes particuliers (Peters,1981:69). Sur une longue période, le développement à la marge (*incremental*) que suggère l'argument peut entraîner des changements importants de l'orientation des politiques (Lindblom,1977; North,1990). Par ailleurs, les institutions s'adapteraient aux changements survenus dans leur environnement (Ikenberry,1988:223). Le concept d'environnement institutionnel est ici pris au sens large et peut inclure de graves désordres économiques et politiques aussi bien que des événements moins spectaculaires comme les changements survenus aux institutions auxquelles elles sont tributaires ou reliées (Hall et Taylor,1994:21). L'un et l'autre de ces modes ne s'excluent pas mutuellement et en pratique se complètent. Mais à court terme ces possibilités s'inscrivent directement dans la continuité immédiate des politiques antérieures (Hall,1993:277) et demeurent incompatibles avec les changements profonds annoncés par l'adoption d'un nouveau modèle économique. C'est pourquoi les changements institutionnels profonds et radicaux possèdent un caractère exceptionnel et ne peuvent s'expliquer à partir des prémisses développées par les écoles institutionnelles.

Si d'après nous, les approches institutionnelles surestiment la force politique et par extension la capacité de résistance des institutions, il demeure qu'elles ont raison d'affirmer qu'une fois sur leur lancée les institutions tentent de suivre une trajectoire stable et prévisible, ce qui nous amène à nous interroger sur les facteurs politico-économiques qui ont favorisé leur création, déterminé leur trajectoire et éventuellement leur autonomie.

1.1 INSTITUTIONS, AUTONOMIE ET DÉVELOPPEMENT

Les théories politiques que sont le pluralisme et le marxisme conçoivent l'action étatique comme reflétant les demandes, transmises à travers le système politique, des groupes ou classes les plus puissants de la société. Selon la version pluraliste, l'État apparaît neutre ou comme un arbitre plus ou moins biaisé des conflits sociaux tandis que le marxisme considère l'État comme un instrument de la bourgeoisie. N'examinant que les demandes sociales, ces théories ont la

grande faiblesse d'omettre le côté de l'offre, celle de l'État et d'une manière spécifique, d'expliquer les cas où ce sont les représentants de l'État qui ont assumé l'essentiel du leadership du processus de transformation sociale dans un contexte d'intérêts divergents, comme l'industrialisation du Mexique et de l'Amérique latine²⁰ ou, plus en rapport avec notre problématique, lorsque l'État poursuit des politiques impopulaires tel l'ajustement économique. C'est pourquoi dans leur formulation plus récente, ces théories reconnaissent que l'État, en tant qu'intermédiaire obligé dans le processus de production des politiques gouvernementales, possède sous certaines conditions la capacité d'infléchir l'orientation des politiques, ce qui à la limite peut aller contre les intérêts économiques et politiques des groupes et classes les plus puissants. Cette action est alors interprétée comme une manifestation de l'autonomie de l'État. Au sens de la présente thèse, l'État est dit autonome lorsque deux conditions sont rencontrées. D'une part, lorsqu'il possède un système de préférences défini comme la faculté d'identifier un problème, de proposer des solutions, de sélectionner et d'utiliser des instruments conformément à la stratégie poursuivie. D'autre part, lorsqu'il a l'aptitude et les moyens de faire prévaloir ses préférences dans une société composée d'intérêts divergeants, que ses préférences coïncident ou non avec celles des groupes ou classes de la société. Dans la prochaine section, nous analyserons les forces et faiblesses des quatre modèles développés pour expliquer l'autonomie de l'État. Cela permettra d'explicitier les raisons pour lesquelles nous croyons que pour comprendre l'autonomie de l'État il faut distinguer entre l'autonomie politique des décideurs et l'autonomie des institutions à caractère technique et organisationnel. Par la suite ce modèle est utilisé pour expliquer l'action économique de l'État.

1.1.1 L'AUTONOMIE DU POLITIQUE ET L'AUTONOMIE DES INSTITUTIONS

Il existe quatre grandes façons de concevoir les sources de l'autonomie de l'État. Premièrement, l'on peut comme Krasner (1978) soutenir, du fait que l'État détient le monopole de la violence légitime, qu'il dispose d'une primauté d'action sur les autres composantes de la société et qu'il assume une fonction spécifique, la défense de l'intérêt national. L'argument est

²⁰ Par exemple, Geddes (1994:3) souligne qu'en Amérique latine : «Les gouvernements ont adopté des politiques industrielles qui allaient systématiquement contre les intérêts des producteurs de ressources primaires d'exportation alors que l'agriculture et le secteur minier demeuraient économiquement dominant». De plus, elle (1994:3 note 3) rappelle que : «La transition vers la domination du secteur industriel sur l'agriculture n'est survenue en Argentine et au Brésil que durant les années 40 et au Chili et au Mexique que dans les années 50. Dans le reste de l'Amérique latine, la transition n'était toujours pas survenue durant les années 70. En d'autres mots, dans l'ensemble des cas, sauf celui de l'Uruguay et possiblement de l'Argentine, l'introduction de politiques favorisant le secteur industriel est survenue avant que ce secteur n'eut atteint un poids économique important».

faible. Faire découler l'autonomie de l'État de l'intérêt national devient contradictoire dans la mesure où implicitement les buts de l'État ne résultent pas d'un processus interne, mais de la société (Rueschemeyer et Evans,1985:47). Par ailleurs, s'il est vrai que l'État peut rendre ses décisions obligatoires et si nécessaire utiliser la force pour les faire prévaloir, cela l'est aussi que cette spécificité ne permet pas de conclure à une orientation particulière des politiques économiques. L'État peut poursuivre des objectifs politiques allant de l'enrichissement des dirigeants à l'amélioration de la qualité de vie de la population et du développement. Toutefois, lorsqu'il agit en fonction du développement, la force se révèle insuffisante du fait qu'elle ne se traduit que difficilement en emplois et en investissements. C'est pourquoi l'État doit inciter les agents économiques à participer à l'effort d'industrialisation en lui accordant un cadre légal et un environnement qui permettent de rentabiliser les investissements (Lindblom,1977:179).

Deuxièmement, l'on peut considérer que l'autonomie de l'État est une anomalie des théories politiques. L'idée n'est pas nouvelle. Marx (1934) lui-même l'avait émise en soutenant que l'autonomie de l'État est possible lorsque la bourgeoisie s'abstient et préfère économiser ses ressources en laissant à d'autres le soin de diriger l'État (Elster,1985). Plus récemment, Nordlinger (1981) renouvelait l'argument sur une base pluraliste et soutenait que l'État est autonome lorsqu'il ne reçoit plus de demandes des groupes. Ce type d'argument est surtout théorique et a la grande faiblesse de n'être que très difficilement falsifiable. D'autant plus que la formation des demandes est un processus continu, on comprend mal à quel moment l'État prend la relève de la société (Caporaso et Levine,1992:185).

Troisièmement, l'on peut suivant la tradition néo-marxiste soutenir qu'il existe trois conditions à l'autonomie : «Si à un moment une classe est (1) économiquement dominante, si (2) elle peut être organisée politiquement et si (3) le pouvoir de cette classe n'est pas sérieusement contesté, alors cette classe détient le pouvoir d'État. Si n'importe laquelle de ces conditions est violée un espace est ouvert pour l'autonomie de l'État»(Przeworski,1990:68). Ces conditions se trouveraient en trois occasions. La première est celle décrite par Marx (1934) c'est-à-dire lorsque la bourgeoisie s'abstient et demeure infalsifiable. La seconde occasion se présente, suivant le biais normatif de l'approche marxiste, lorsque la bourgeoisie fait face à une opposition organisée, voire armée, du prolétariat. L'argument possède un caractère exceptionnel. C'est seulement dans les cas de révolutions sociales qu'il peut se produire un changement d'allégeance de l'État en faveur du

prolétariat (Skocpol,1985b)²¹, et même dans ce cas, l'État révolutionnaire demeure soumis aux intérêts du capital (Hamilton,1982;1986a). Par ailleurs, l'argument devient inopérant lorsque les changements d'orientations économiques sont introduits par des révolutions d'élites, c'est-à-dire lorsque la dynamique est du haut vers le bas sans un important apport populaire (Trimberger, 1972;1978)²², comme ce serait visiblement le cas des politiques d'ajustement structurel. La troisième occasion, connue comme celle de la bourgeoisie faible, survient lorsque, tel dans les PVD, la bourgeoisie n'a pas atteint une position dominante en raison d'un poids économique relativement plus faible que dans les pays avancés, de ses liens avec la grande bourgeoisie internationale ou de faiblesses sur le plan organisationnel. L'État se substituerait alors à la bourgeoisie (Przeworski,1990:38-39). Les néo-marxistes ont vu dans le caractère bureaucratique-autoritaire²³ des États latino-américains et leur action déterminante dans le processus d'industrialisation nationale, une confirmation de cette dernière hypothèse (O'Donnell,1973).

²¹ Selon Skocpol (1985:21) les «révolutions sociales» sont celles qui : «Transforment rapidement et fondamentalement les structures étatiques et de classes d'une société, elles s'accompagnent et s'accomplissent en partie d'en bas par des révolutions de classes. Leur place particulière parmi les différents types de conflits et de processus de transformation tient surtout à la combinaison de deux relations : entre le changement de structures sociétales et le soulèvement des classes d'une part, entre les transformations sociales et politiques d'autre part. En revanche, même réussies, les rébellions – qui peuvent se traduire par des révoltes des classes dominées – n'aboutissent pas à un changement structurel. Pour leur part, les révolutions politiques transforment les structures étatiques sans modifier les structures sociales et ne s'accomplissent pas nécessairement à travers un conflit de classes. Enfin, des processus comme l'industrialisation peuvent transformer les structures sociales sans pour autant engendrer ni résulter de bouleversements politiques ou de changements des structures de base. Les révolutions sociales ont ceci d'unique que les transformations fondamentales des structures sociales et politiques se produisent dans un même temps et se renforcent mutuellement. Les changements y sont le produit de conflits socio-politiques intenses où les luttes de classes jouent un rôle clef».

²² Suivant Trimberger (1972;1978) les révolutions d'élites possèdent trois caractéristiques importantes, ce sont des élites bureaucratiques qui par les armes renversent les pouvoirs politiques traditionnels, la participation populaire au mouvement demeure faible, enfin, ce sont ces élites qui imposent à la société un projet national, habituellement l'industrialisation.

²³ Suivant O'Donnell (1978:6) un État est dit bureaucratique-autoritaire lorsqu'il possède les caractéristiques suivantes : «(a) les hauts postes gouvernementaux sont habituellement occupés par des personnes qui viennent à eux après une carrière fructueuse dans des organisations complexes et fortement bureaucratisées - les forces armées, la bureaucratie d'État et les grandes firmes privées - ; (b) l'exclusion politique qui vise à fermer les canaux de l'accès politique au secteur populaire et à ces alliés de manière à les désactiver politiquement non seulement aux moyens de la répression mais aussi à travers l'imposition de contrôles verticaux (corporatistes) par l'État sur des organisations telles que les syndicats ouvriers; (c) l'exclusion économique qui réduit ou diffère indéfiniment les aspirations à la participation économique du secteur populaire; (d) la dépolitisation, dans le sens qu'il prétend réduire les enjeux sociaux et politiques à des problèmes «techniques» devant être résolus par les organisations mentionnées plus haut de la société, les changements, qui sont, en retour, une partie de «l'approfondissement» du processus du développement capitaliste périphérique et dépendant caractérisé par l'industrialisation extensible». Sur l'autoritarisme en Amérique latine voir également Domínguez (dir.),1994; Collier (dir.),1979; Malloy (dir.),1977; Stepan,1971. La présente thèse «constate» que l'État mexicain est de type bureaucratique-autoritaire et n'a

Toutefois, au lieu d'une démonstration empirique formelle, la preuve repose sur un syllogisme trompeur : parce que les politiques de l'État ont favorisé les entrepreneurs et que les politiciens font les politiques, il découle que les politiciens sont au service du capital (Smith, 1977:129). Cette démonstration reste à faire. En outre, l'hypothèse (et la critique peut s'appliquer aux deux autres) confond le fait que : «Ce n'est pas parce que l'État est nécessaire à l'industrialisation qu'il possède l'inclination et la capacité requise pour assumer ce rôle» (Rueschemeyer et Evans, 1985:46). En somme, la première occasion est infalsifiable, la seconde revient à nier l'idée même d'autonomie, la troisième manque de bases empiriques et tous ensemble confondent besoin et capacité de l'État d'intervenir au plan économique. Enfin, en prenant pour acquis que l'État est structurellement dépendant du marché pour la réalisation de ses objectifs, et sur cette base, qu'indépendamment de qui gouverne les intérêts de la bourgeoisie sont protégés (Przeworski, 1990:38; Poulantzas, 1973; Block, 1977), l'hypothèse néo-marxiste dans son ensemble porte à confusion. Ou bien, en suggérant une vision instrumentale de l'action étatique l'hypothèse néo-marxiste revient en quelque sorte à nier l'idée même d'autonomie, ce qu'elle veut expliquer. Ou bien, l'hypothèse est tellement peu contraignante qu'elle devient inutile : lorsque l'État acquiesce ou rejette la demande d'un capitaliste cela ne permet pas de la falsifier, cette action peut toujours être interprétée comme étant nécessaire à la reproduction du système capitaliste. Si pour les raisons qui viennent d'être évoquées, l'hypothèse néo-marxiste doit être rejetée, il demeure qu'elle permet de mettre en lumière que même autonome, l'État doit tenir compte des réalités économiques.

Enfin, une dernière manière de concevoir l'autonomie de l'État, et nous pensons que c'est la bonne, postule que l'autonomie de l'État réside dans la capacité du personnel politique d'organiser et de modifier aux besoins de vastes coalitions de soutien. Évidemment, cette capacité est elle-même tributaire d'un accès à un certain niveau de ressources politiques et économiques, la force étant l'une des plus importantes, particulièrement en l'absence d'autres formes de légitimité, à l'action politique des dirigeants. L'idée n'est pas sans rappeler le système polyarchique de Dahl (1971) où le Maire Lee est l'élite parmi les élites de New Haven et de ce fait le seul capable de faire cohabiter dans sa coalition un ensemble de groupes aux intérêts différenciés. Elle en diffère légèrement dans la mesure où nous accordons plus d'importance aux institutions dans le processus de création du support pour le régime politique. Non seulement les institutions répondent à des demandes particulières, au fur et à mesure où elles acquièrent une certaine capacité d'action, elles prennent le relais du politicien dans le

pas, bien que cela influe sur le processus de changement de modèle économique, de prétentions explicatives quant à sa formation.

maintien des systèmes ou réseaux de distribution des bénéfices, institutionnalisant par le fait même la structure de pouvoir sur laquelle règne la classe politique. À terme, au niveau de l'État, ce processus entraîne une certaine différenciation des agents, de leurs objectifs et de leur autonomie. D'une part, l'autonomie politique des dirigeants se maintient. Cette dernière s'exerce à la fois vis-à-vis des groupes sociaux et vis-à-vis les institutions de l'État. D'autre part, il se développe au niveau des institutions une autonomie à caractère fonctionnel, organisationnel et technique. Le degré d'autonomie des institutions étatiques eu égard aux instances politiques est fonction à la fois de certains attributs propres comme l'expertise technique, des dividendes politiques que son action procure aux dirigeants, mais surtout, comme il nous sera permis d'apprécier pleinement plus loin, de la capacité de l'État de financer son action dans une société où l'autorité est séparée de la propriété. Toutefois, l'autonomie institutionnelle a des limites. Elle s'exerce surtout dans le domaine technique et demeure circonscrite par la réalisation des objectifs politiques des dirigeants et des liens de subordination qui les lient aux décideurs, ce qui assure une cohérence administrative minimale de l'action étatique,

Cette conception de l'autonomie introduit une motivation pour le changement d'orientation des politiques économiques et du changement institutionnel en particulier. Pour un politicien, une institution particulière n'a d'intérêt qu'en relation au support que son action lui procure en tenant compte des coûts et avantages politiques des alternatives; ce qui ouvre la porte à des innovations politiques, administratives et institutionnelles pouvant aller du simple accommodement dans la continuité des politiques existantes à des changements politico-institutionnels radicaux, comme le sont les changements de modèle économique. Frieden et Rogowski (1996:28) notaient dans cet ordre d'idées : «Étant donné que les agents socio-économiques et politiques ont des préférences au niveau des politiques et que les institutions politiques affectent l'adoption et la mise en œuvre des politiques, il découle que les agents privés (et politiques) doivent avoir des préférences au niveau des institutions elles-mêmes». Évidemment, il existe un décalage important entre la motivation et les préférences des individus et leur capacité à introduire les changements institutionnels nécessaires à leur réalisation.

Par ailleurs, définir l'autonomie de l'État en termes de légitimité et de soutien possède le grand avantage de ne pas introduire comme le fait le néo-marxisme un déterminisme économique qui oblige l'État à reproduire le système capitaliste. L'État peut ainsi soit se tromper dans son action économique ou, plus simplement, rechercher des buts autres qu'économiques. En ce sens, nous inclinons à penser que la classe politique et les gens d'affaires sont des agents sociaux différenciés poursuivant des objectifs plus ou moins conciliables, le premier politique, le second

économique. Nous pensons également que lorsque les intérêts des uns et des autres entrent en conflit, ce sont ceux de la classe politique qui priment du fait qu'elle contrôle l'État et qu'elle dispose ainsi d'un bassin de ressources bien supérieur à n'importe lequel des agents économiques pris individuellement.

Dans sa recherche de légitimité et d'appui, l'homme politique est confronté à ce que Geddes (1994) nomme le dilemme du politicien. Doit-il utiliser les ressources de l'État pour rétribuer un réseau politique et ainsi favoriser sa survie politique à court terme (le temps que les ressources qui lui sont accessibles s'épuisent ou que se présente un plus offrant) ? Ou doit-il les consacrer à la construction d'une bureaucratie «efficiente», c'est-à-dire capable de fournir des biens et services que la population réclame de manière à soutenir le processus de légitimation de l'État duquel dépend sa propre pérennité à long terme? Il s'agit ici bien sûr de stratégies types. En réalité, le dilemme est souvent résolu par le fait que l'action économique de l'État recherche à la fois une légitimité à court et long terme. Par exemple, si la construction de routes permet d'augmenter à long terme la mobilité des biens et des personnes, à court terme, elle crée de nombreux emplois et des possibilités d'affaires pour l'industrie. Cette ambivalence ou si l'on veut cette complémentarité des politiques se reflète dans le choix et la forme des instruments. Ainsi, les politiques économiques et l'appareillage institutionnel qui en découle ne cherchent pas exclusivement la satisfaction des besoins matériels de la population, elles visent surtout la consolidation voire l'institutionnalisation d'une certaine organisation du pouvoir dans la société, ce qui explique une certaine inertie des politiques qui va au delà de la période d'adoption (Olsen, 1982:55-56).

Enfin, concevoir l'autonomie en termes de réseaux politiques administrés par des institutions renvoie à l'idée d'un caractère plus permanent de l'autonomie et rompt avec une conception de l'autonomie comme épiphénomène. En ce sens, même si l'autonomie de l'État n'est clairement observable que lorsque les actions étatiques divergent des préférences explicites ou assumées des acteurs sociaux, cela ne permet pas de conclure à l'absence d'autonomie. Il se peut que l'autonomie de l'État soit simplement voilée par le fait que les actions étatiques coïncident avec les demandes populaires (Nordlinger, 1981 in Geddes, 1994:5 note 4). En fait, nous croyons que l'impact de l'action étatique sur le développement est d'autant plus positif que les intérêts de l'État et ceux des gens d'affaires coïncident. Evans (1992) parle alors d'autonomie enracinée (*embedded autonomy*). Dans le cas des PVD, Evans (1992) conclut que la forme la plus performante, sur le plan économique serait celle qui permet à l'État de devenir «développemental»; c'est-à-dire que ses préférences industrielles correspondent à celles des entrepreneurs. La mise en œuvre réussie de la promotion des exportations

par le Japon et les nouveaux pays industriels (NPI) asiatiques serait exemplaire du type de synergie qui peut exister entre l'État et l'industrie. À l'autre extrême, la forme la moins performante serait celle de type prédateur comme au Zaïre de Mobutu. Dans ce cas, l'État n'est qu'un bassin de ressources spolié par les dirigeants. Enfin, occupant une place intermédiaire sur le continuum, les États, tels le Brésil et le Mexique, qui poursuivant une politique de substitution ont su créer des «poches d'efficience» au sein de leur bureaucratie respective bien que dans leur ensemble ces dernières demeurent fortement perméables aux intérêts particuliers²⁴. La section qui suit discute des conditions sous lesquelles les institutions peuvent agir sur le développement.

1.1.2 INSTITUTIONS ET DÉVELOPPEMENT

Si les politiciens ont un avantage évident dans la croissance économique, et plus spécifiquement dans un État interventionniste, en ont-ils les moyens? Cette question est au cœur de la problématique de l'autonomie de l'État parce que dans les sociétés capitalistes, la propriété est institutionnellement séparée de l'autorité, ce qui a pour effet de créer deux mécanismes de production et de distribution de la richesse, l'État et le marché (Przeworski,1990; Lindblom,1977). Le marché fonctionne sur une base décentralisée et volontaire et poursuit l'objectif de la maximisation privée de la richesse. Inversement, l'État, expression suprême de l'autorité, intervient d'une manière centralisée et autoritaire. Cette division du travail impose deux grandes limites à l'action économique de l'État.

À un premier niveau, la capacité d'action étatique au plan économique est directement fonction des ressources qu'il contrôle. Sans ressources l'État ne peut infléchir les décisions des agents économiques (Lindblom,1977). La réalisation de ces buts, quels qu'ils soient, est ainsi fonction de la capacité de l'État d'extraire des revenus de la société (Levy,1988). La tâche n'est pas simple. D'une part, elle requiert un cadre légal, coercitif et administratif complexe permettant de prélever une partie des revenus nationaux. D'autre part, elle est fonction de l'acceptation par la société de ces divers prélèvements. On reconnaît généralement qu'au-delà d'un seuil propre à chaque société, l'augmentation des prélèvements directs de l'État, tels les impôts et les taxes, engendre des rendements décroissants. D'un point de vue économique, elle favorise l'économie souterraine,

²⁴ Dans le cas du Brésil, l'exemple le plus cité de ces «poches d'efficience» est la Banco Nacional de Desenvolvimento y Social (BNDES)(voir Geddes,1994;1986; Schneider,1991; Willis,1986). Dans le cas du Mexique, la Nacional Financiera, l'institution au cœur de la présente étude. Toutefois, au Mexique, on reconnaît généralement le professionnalisme des autres banques de développement, de la Banque du Mexique, du ministère des Finances et de l'armée.

l'évasion fiscale, la fuite des capitaux. D'un point de vue politique, elle implique une augmentation du recours à la coercition de plus en plus marquée, pouvant selon le cas engendrer des réactions populaires allant de la désaffection à la révolte. Voilà pourquoi l'État cherche d'autres formes de financement comme l'emprunt par le biais de l'émission d'obligations sur les marchés nationaux et internationaux ou encore la négociation de lignes de crédit auprès d'organismes et gouvernements étrangers. Toutefois, la capacité des États à s'endetter demeure liée à l'évaluation que font les créanciers potentiels de leur future capacité d'extraire des revenus, les dettes publiques étant en fait des impôts différés. Enfin, pour consolider sa base fiscale, l'État peut privilégier la marchandisation de ses produits et services, la vente de concessions commerciales et de privilèges ou, mesure plus radicale parce que non récurrente, la vente d'actifs, on parle alors de privatisation.

À un second niveau, la direction de l'action étatique est fonction de l'articulation des relations de l'État et du marché. Même si l'État et le marché sont les deux systèmes d'allocation des ressources de la société, il faut reconnaître avec Lindblom (1977) que la réalisation d'une partie des objectifs de l'État, notamment ceux qui concernent l'emploi et l'investissement, ne peut se faire sans une participation active de la communauté d'affaires. Cette dernière est doublement avantagée par rapport aux autres groupes de la société quant à ses relations avec l'État. Non seulement son poids économique en fait pratiquement un interlocuteur obligé²⁵. Elle n'est pas confrontée aussi durement aux problèmes d'action collective que les autres groupes (Offe et Wiesenthal, 1985). À la limite, elle n'a pas à se mobiliser. Son refus d'investir et de produire, qui revêt parfois la forme de la fuite des capitaux vers l'étranger, suffit souvent pour marquer son désaccord sur l'orientation économique poursuivie. La relation est directe. Comme Garrett (1996:88) le souligne : «Plus il est facile pour les détenteurs d'actifs de transférer leurs capitaux à l'extérieur, plus les gouvernements seront incités à poursuivre des politiques qui augmentent les taux de rendement sur les investissements nationaux». Toutefois, la relation s'établit dans les deux sens. Plus l'État a accès à des ressources autres que celles de la communauté d'affaires nationale, soit par la vente de sa production ou de ses actifs, soit par des apports financiers externes (endettement) plus grande est son autonomie vis-à-vis les intérêts privés nationaux (Maxfield, 1990) et sa capacité de recourir au populisme économique compris au sens de Dornbusch et Edwards (1991:9) comme : «Une approche économique qui met l'accent sur la croissance et la redistribution des revenus et sous-estime le risque de l'inflation, le déficit financier, les contraintes externes et la réaction des agents économiques aux politiques non marchandes». Cette capacité respective de l'État et de la communauté d'affaires de se soustraire du

²⁵ Si la plupart des auteurs s'accordent sur la proposition, le mécanisme par lequel le poids économique se transforme en poids politique demeure sujet à débat. Voir Winters, 1994.

jeu peut entraîner des situations cocasses et pénibles où l'État compense à l'extérieur les fuites de capitaux que ses politiques économiques suscitent. À terme, cette situation est intenable. Si l'endettement externe diminue la dépendance de l'État envers les capitaux nationaux, il augmente parallèlement la dépendance aux capitaux internationaux. Tôt ou tard, les bailleurs internationaux réclameront leur dû. En somme, la réalisation des objectifs politiques des dirigeants, à travers leurs politiques et leur action économique, est déterminée par leurs accès aux ressources, la force politique de la communauté d'affaires résidant dans son contrôle des ressources nationales.

Mais à l'utilisation de son «veto», la communauté d'affaires préfère entretenir des relations «positives» avec l'État en participant à la définition des politiques. En ce sens, la direction des politiques économiques est déterminée par un processus d'ajustement mutuel, plus ou moins explicite, qui, notamment à travers la bureaucratie, permet de concilier au niveau sectoriel les intérêts de l'État et ceux de la communauté d'affaires, c'est-à-dire qu'il permet de déterminer : «Les conditions par lesquelles les entreprises peuvent ou non fonctionner avec profits»(Lindblom, 1977:179).

L'État et la communauté d'affaires ont un intérêt immédiat à institutionnaliser leurs relations. Définir le forum et les règles du jeu permet de diminuer les coûts de transaction entre les parties (North,1990:3) et d'atténuer normalement les divergences de vue du fait que les interactions continues favorisent la socialisation et le respect entre les participants (Axelrod,1984). Au cours des ans, il s'établit un système complexe de relations, visible notamment par le développement de canaux d'information plus ou moins explicites (minimalement pour faire ressortir les divergences), et l'acceptation mutuelle de certaines normes de procédures. Il se crée ainsi des réseaux d'intérêt sectoriels qui tendent à s'institutionnaliser dans les diverses branches de l'appareil d'État (Buchanan, Tollison et Tullock (dir.),1980). La bureaucratie n'est certes pas le seul forum d'échanges entre l'État et la communauté d'affaires mais c'est à elle qu'incombe la tâche de mettre en œuvre les décisions. Non seulement elle représente l'État dans la gestion quotidienne, elle constitue également l'une de ces principales sources d'information quant aux demandes populaires et aux réactions que les décisions suscitent. La bureaucratie occupe de ce fait une place stratégique dans le processus d'ajustement et de production des politiques.

La forme que prendra l'institutionnalisation des relations État-communauté d'affaires est directement fonction de deux facteurs. En premier lieu et c'est là le plus important, est le niveau de dépendance de l'État vis-à-vis des ressources et des actions de la communauté d'affaires pour atteindre les

objectifs politiques des dirigeants. Plus la dépendance est forte, plus les institutions seront structurées autour d'objectifs marchands, soit pour assurer leur financement, soit pour établir la crédibilité de l'État auprès des investisseurs et autres agents économiques. L'inverse permet que les facteurs politiques dominent et ouvrent la voie au populisme économique si les dirigeants politiques en ressentent le besoin. Néanmoins, dans tout les cas, l'action économique de l'État et le cadre institutionnel qui en découle demeurent politiques, les mécanismes de financement de l'État ne faisant que déterminer dans quelle mesure la réalisation des objectifs politiques des dirigeants sera subordonnée à la réalisation des objectifs économiques de la communauté d'affaires.

Le second élément est que la forme que prendra l'institutionnalisation des relations État-communauté d'affaires et, par extension, la capacité de l'État d'influencer le processus économique, sont directement fonction de l'organisation des intérêts au niveau sectoriel. Sur ce plan, deux facteurs sont à privilégier. D'une part, l'on doit tenir compte du niveau de ressources que l'État concentre dans le secteur et sa capacité de formuler des préférences, qui déterminent ensemble une capacité d'action étatique absolue. D'autre part, de la capacité de la «clientèle» vers laquelle l'action étatique est dirigée à se mobiliser et à exprimer ses propres préférences, ces dernières étant elles-mêmes largement influencées par la structure de l'industrie que ce soit en termes du nombre de firmes, de leur taille, de la technologie utilisée, de leur relation avec l'extérieur au plan du contrôle, du financement et des débouchés, etc... La relation entre la capacité d'action étatique absolue et la capacité de l'industrie détermine une capacité d'action étatique relative au niveau sectoriel (Shafer, 1994). Utilisant ces critères, Atkinson et Coleman (1989) ont développé une typologie des arrangements sectoriels possibles. Selon la combinaison des facteurs, la structure organisationnelle de l'État et son rôle dans l'économie peuvent fortement varier allant du simple patronage (lorsqu'à la fois l'État et l'industrie ont peu de ressources et sont incapables de formuler des préférences) au dirigisme d'État (lorsque l'État concentre d'importantes ressources et formule des préférences alors que l'industrie ne parvient pas à se mobiliser) en passant par diverses formes de pluralisme plus ou moins concentrées (Atkinson et Coleman, 1989:54). Sur une base sectorielle, l'État apparaît comme un corps poreux dont les forces et faiblesses sont inégalement réparties parmi ses diverses institutions²⁶. Cela n'implique pas que l'action étatique soit nécessairement, pour des raisons organisationnelles, incohérente et inefficace et qu'en cela sa capacité d'action soit illusoire. L'effectivité de son action dépend de ces capacités au niveau sectoriel et de son degré de perméabilité aux intérêts particuliers (Atkinson et Coleman, 1989).

²⁶ Pour une étude de cas, voir Skocpol et Finegold (1982) sur la mise en œuvre du New Deal américain.

1.1.3 EFFICIENCE INSTITUTIONNELLE ET DÉVELOPPEMENT : LE CAS DES PVD

Si poussée à l'extrême la corruption n'est pas compatible avec le développement²⁷, la politisation de la bureaucratie et le patronage ne sont pas incompatibles avec le développement et l'efficacité institutionnelle, comme le montrent les exemples brésilien et mexicain, déjà cités. Ces deux pays ont résolu le problème de la politisation de la bureaucratie par ce qui peut être décrit comme une approche sectorielle. Ils ont su créer au sein de leur bureaucratie respective des enclaves protégées des intérêts particuliers où ont pu se développer ce que Geddes (1986 in Evans, 1992:167) appelle des «poches d'efficacité» vouées au développement économique. Cela n'implique pas que ces dernières ne participent pas à la coalition de soutien du régime, pas plus que certaines de leurs actions ne puissent s'inscrire dans une perspective de rentabilité politique à court terme. Cela implique plutôt que, d'une manière générale, leurs actions en faveur du développement ont pour but d'assurer le support populaire à long terme des régimes et, par ricochet, favorisent le processus de transformation des sociétés. Il en découle que l'État n'a pas à être dans son ensemble «efficace» et que seules quelques poches d'efficacité suffisent pour qu'il y ait un impact positif en terme de développement.

Cela dit, il n'existe pas de critère absolu permettant de mesurer l'efficacité d'une institution. Les critères économiques se révèlent mal adaptés²⁸. L'argument tient même pour les institutions qui oeuvrent sur le marché, telles les banques de développement citées en exemple. Elles sont souvent en situation de monopole. Leur financement est soit assuré, soit garanti par l'État. Mais surtout, parce que les institutions étatiques maximisent le développement et non le retour sur l'investissement. Une étude de l'efficacité institutionnelle doit donc également incorporer un certain nombre de facteurs qualitatifs tels les attributs même de l'institution en termes de sa cohérence organisationnelle et fonctionnelle, expression de ce que nous appelons son autonomie

²⁷ Par exemple, Evans (1992:150-151) citant le cas zairois soutient que : «Le personnelisme et le pillage au sommet détruit toute possibilité d'un comportement en accord avec les règles aux niveaux subalternes de la bureaucratie. De plus, la marchandisation de l'appareil d'État fait du développement d'une bourgeoisie orientée vers l'investissement productif à long terme pratiquement une impossibilité en minant la prévisibilité de l'action étatique».

²⁸ Les critères économiques sont d'autant plus mal adaptés que l'action institutionnelle n'a pas besoin d'être économiquement «efficace» pour avoir un impact positif sur le développement et le fonctionnement de l'activité économique (North, 1990:138).

institutionnelle²⁹ qui permet, par la socialisation, l'identification de son personnel aux objectifs institutionnels. Elle favorise ainsi la formation de ce que l'on nomme la personnalité, la culture ou le projet institutionnel, c'est-à-dire la manière de faire les choses, de concevoir un problème et les moyens de le résoudre. La meilleure analogie pour bien comprendre la portée du concept d'autonomie institutionnelle est celle de la cellule vivante. Si cette dernière participe, en association avec les autres cellules, à l'état général de santé de l'organisme, elle possède une vie cellulaire propre qui permet de la différencier des autres cellules de l'organisme. C'est au niveau de la membrane cellulaire que les échanges se produisent. Pour poursuivre l'analogie, l'autonomie institutionnelle joue un rôle similaire. Elle permet les échanges entre l'institution et son environnement tout en filtrant notamment les problèmes à résoudre, les événements (au plan de leur signification), les demandes populaires et les individus, de manière à protéger son mode de fonctionnement interne.

Au plan interne, la littérature identifie trois grands facteurs complémentaires qui contribuent à l'autonomie institutionnelle : la légitimité institutionnelle, l'expertise technique et les ressources financières. La légitimité institutionnelle est attribuable à trois éléments. Elle découle directement de l'autorité politique qui, à travers le système législatif, lui confère une ou des fonctions à assumer, des liens hiérarchiques et de tutelle, un certain niveau de ressources ou les moyens de les acquérir et un cadre procédurier formel sous la forme de lois et règlements. Elle résulte des réalisations passées de l'institution qui témoignent de son expertise technique. Plus grandes seront ses réalisations, plus important sera son «prestige» ou sa «signification sociale». Enfin, elle est fonction de l'environnement dans lequel s'insère son action et renvoie à la notion d'adaptabilité à un environnement en évolution et à sa capacité de résoudre de nouveaux problèmes.

L'expertise technique, qui découle du nombre d'employés et de la qualité de la main-d'œuvre, est également déterminante pour l'autonomie institutionnelle. Elle délimite un seuil à la fois quantitatif et qualitatif à l'action institutionnelle. Elle constitue aussi un élément prépondérant, particulièrement lors de la création de l'institution ou lorsqu'elle assume de nouvelles fonctions, du processus de développement de la personnalité institutionnelle et de son «éthique

²⁹ La langue française n'ayant pas d'équivalent au mot anglais «insulation» pour rendre compte du concept, l'utilisation de l'appellation «autonomie» est préférable, parce qu'elle implique implicitement une notion de relativité, à celle de «d'isolement» qui possèdent un caractère plus absolu. Par ailleurs, l'utilisation du concept «d'autonomie institutionnelle» permet, en amenant une dimension sectorielle à l'autonomie, de le

professionnelle». Les politiques de recrutement et le système de promotion interne assumerait un rôle clef à ce niveau, et ce pour deux raisons. D'un côté, les institutions «efficientes» seraient celles dont l'avancement interne repose avant tout sur le mérite personnel plutôt que sur l'allégeance partisane, familiale ou ethnique (Geddes,1994:46). Toutefois, compétence et action partisane ne sont pas synonymes d'inefficacité, comme le montre le cas mexicain où les hauts fonctionnaires sont à la fois compétents au plan technique et habiles en politique (Camp,1995c; Hernández Rodríguez,1993b; Grindle,1977). D'un autre côté, l'avancement au mérite favoriserait la formation d'un «sentiment d'appartenance» voire la constitution d'un «esprit de corps» renforçant par le fait même la cohésion interne de l'institution, d'autant plus que lors du processus de recrutement les institutions recherchent les individus dont le profil professionnel, les objectifs et les valeurs correspondent à ceux qu'elles véhiculent.

Les ressources financières influencent l'autonomie institutionnelle dans la mesure où leur niveau délimite un seuil quantitatif où l'action institutionnelle devient illusoire. L'argent étant le nerf de la guerre, la relation est directe : plus importants sont les montants, plus élevée est l'autonomie. Par ailleurs, le mode de financement de l'institution influence également son autonomie. Une institution qui ne peut compter que sur les crédits gouvernementaux, tel un ministère, est beaucoup moins autonome et plus sujette à des révisions tatillonnes de la part des autorités, notamment lors des renouvellements des crédits qu'une institution qui a accès à d'autres sources de financement : emprunt, émissions d'obligations, vente de sa production et d'actifs, revenus de placements, telles les agences décentralisées et les sociétés d'État. Toutefois, si elles sont moins sujettes à des interventions politiques, au plan financier leur action est influencée par les réalités du marché.

La combinaison des différents facteurs (la légitimité, l'expertise technique, les ressources financières) détermine l'efficacité des interventions économiques des institutions et de là, le poids politique de l'institution et ainsi la place qu'elle occupe dans la structure organisationnelle de l'État. Plus grand est le poids politique de l'institution, plus grande sont son autonomie et les chances de réaliser ses objectifs, minimalement sa propre pérennité. Toutefois, limiter l'autonomie et le poids politique des institutions aux seuls facteurs internes nous apparaît réductionniste. D'une part, il appartient en dernière analyse aux dirigeants politiques de juger en fonction des alternatives politiques de la légitimité, exprimée en terme du niveau d'appui aux

distinguer du concept de «l'autonomie de l'État» même si l'on reconnaît un lien direct entre le premier et le second concept.

dirigeants, de telle ou telle institution. D'autre part, la force politique d'une institution dépend de sa relation à la communauté d'affaires et de l'ensemble des rapports de l'État à cette communauté. D'après nous, il n'est pas fortuit que les «poches d'efficience» les plus citées ont été des banques de développement. Non seulement elles sont intervenues directement dans la structuration des entreprises et des secteurs industriels stimulant ainsi l'emploi et les possibilités d'affaires, et delà assurant à la fois une forte légitimité aux dirigeants politiques et la transformation sociale du pays, elles se finançaient principalement sur le marché limitant d'autant le recours aux rares deniers publics. Selon nous, une cohérence administrative minimale de l'action institutionnelle constitue une condition obligée mais non suffisante de l'autonomie des institutions et de leurs capacités à influencer les politiques gouvernementales. Cette dernière dépend surtout des relations que l'État et les institutions entretiennent avec la communauté d'affaires. Évidemment, avec le temps, les facteurs internes et les rapports à la communauté d'affaires évoluent. C'est pourquoi l'on peut observer des «déplacements» quant à la centralité de l'institution et à sa capacité d'influencer les décisions.

1.2 INSTITUTION ET CHANGEMENT DE MODÈLE ÉCONOMIQUE

Jusqu'à maintenant, nous avons établi que les politiques économiques découlent d'un processus d'ajustement mutuel entre l'État et la communauté d'affaires visant à établir les conditions par lesquelles cette dernière participe à l'activité économique. Que l'État influence le processus économique et contribue à la transformation sociale lorsqu'il possède au niveau sectoriel un certain nombre d'institutions, considérées «efficientes» en raison de leur personnel compétent et de l'utilisation des ressources financières qu'ils contrôlent qui font contrepoids aux agents économiques privés. Que le politicien possède un intérêt immédiat dans la création de ces «poches d'efficience» dans la mesure où elles lui permettent de consolider sinon d'institutionnaliser sa base d'appui. Enfin, qu'au fur et à mesure où l'autonomie institutionnelle des institutions se affermit le politicien en perd jusqu'à un certain point le contrôle: les institutions acquièrent ainsi un certain poids politique qui leur permet de poursuivre des objectifs propres, minimalement leur pérennité.

Suivant ce modèle, il découle que les politiques économiques de l'État ne sont pas seulement le reflet d'un ajustement mutuel entre l'État et la communauté d'affaires mais également d'un ajustement au sein de l'État entre la classe politique et les diverses institutions oeuvrant au niveau sectoriel. Sous cet angle, une politique publique est un compromis entre les objectifs politiques de

ses promoteurs politiques et de leurs alliés privés et les arrangements institutionnels nécessaires à sa mise en œuvre. Ces arrangements peuvent prendre la forme de la création d'organisation dans l'espoir qu'un jour elles deviennent des institutions, de la suppression des institutions quoique rare étant donné leurs valeurs intrinsèques ou bien de la transformation plus ou moins radicale des institutions existantes.

La principale faiblesse du modèle de l'ajustement mutuel repose sur le fait qu'en suggérant un développement à la marge des relations, il rend difficilement compte des cas où l'enjeu est la redéfinition du cadre institutionnel et de la structure politique qu'il sous-tend telle que l'ouverture économique le propose. Le modèle devient alors contradictoire. Si les politiques économiques découlent de la médiation des intérêts entre l'État et la communauté d'affaires, ce qui sous-entend qu'elles sont minimalement satisfaisantes aux deux parties, comment expliquer dans ce contexte les changements de modèle économique?

Le modèle de l'ajustement mutuel semble bien adapté pour expliquer l'évolution des relations entre l'État et la communauté d'affaires à l'intérieur d'un modèle particulier mais pas les changements de modèles. Des facteurs structurels et politiques entrent alors en lignes de compte. Toutefois, pris isolément, comme nous le verrons maintenant, ils se révèlent insuffisants pour expliquer les changements de modèle économique.

1.2.1 CRISE ÉCONOMIQUE ET CHANGEMENT INSTITUTIONNEL. L'ABSENCE DES AGENTS DE CHANGEMENT

Les facteurs structurels sont importants dans l'analyse de la restructuration économique, mais nous croyons que leur impact sur l'orientation économique des divers pays demeure subordonnés aux interprétations que les systèmes politiques nationaux leur accordent. À preuve, si tous les auteurs s'entendent pour souligner que les crises d'endettement et de croissance des années 80 constituent de puissants stimulus au changement de modèle économique au Mexique, mais également dans la plupart des PVD, les facteurs structurels ne permettent pas d'expliquer les variations nationales, en termes de processus, de profondeur et de taux de réussite des réformes économiques. C'est pourquoi les analyses structurelles doivent être complétées par l'identification des agents et processus politiques nationaux qui permettent d'assurer la transition d'un modèle économique à l'autre (Keohane et Milner (dir.), 1996; Stallings, 1992; Kahler, 1992). Cela dit, les facteurs structurels demeurent importants pour l'étude des réformes économiques, et ce pour trois raisons.

La première, on reconnaît de plus en plus que le mode d'insertion des diverses économies nationales aux grands courants commerciaux internationaux affecte non seulement leur taux de croissances et leur développement³⁰ mais également que cela façonne la formation des préférences et le poids politique des acteurs nationaux d'une manière prédictive : les secteurs bénéficiaires militant pour une intégration internationale encore plus poussée (Keohane et Milner (dir.),1996). L'argument demeure faible pour expliquer comment ces «nouvelles» préférences se transmettent au système politique et delà le changement de modèle économique. D'une part, il suppose l'existence de groupes bien intégrés aux réseaux internationaux avant l'ouverture économique. Et dans ce cas, comment ce fait-il que l'ouverture ait été «retardée»? D'autre part, il assume suivant un modèle pluraliste simple que le poids économique des agents entraîne un poids politique analogue, sans tenir compte du rôle des institutions politiques (Garrett et Lange,1996:49)³¹. Les institutions peuvent bloquer les effets de l'internationalisation, soit en intervenant sur les prix intérieurs, ce qui a pour effet de modifier les signaux émis par le marché, soit en marginalisant politiquement les agents porteurs de changement (Milner et Keohane,1996:22). Pour ces raisons, nous pensons que le changement de préférences est une conséquence des réformes économiques mais qu'une fois les réformes entreprises cela consolide l'ouverture économique.

La seconde raison, plus importante parce que beaucoup plus contraignante du point de vue des décideurs politiques, est la capacité des PVD de faire face à leurs obligations internationales. Mais l'idée que le changement de politiques serait dû à une tutelle exercée par la communauté financière internationale sur les pays débiteurs, par l'entremise du Fonds Monétaire International (FMI) et de la Banque mondiale, est du moins dans sa version radicale, aujourd'hui abandonnée. Elle s'est révélée empiriquement fausse³². Dans certains cas - Corée, Thaïlande, Costa Rica, Mexique, Chili, Colombie - la pression internationale pour ajuster n'était pas requise, les

³⁰ Les PVD fortement intégrés aux grands courants commerciaux internationaux connaissent un meilleur développement économique et social que les PVD peu ou faiblement intégrés (OMC,1998; Stallings,1995; Haggard,1994).

³¹ L'exemple du poids politique sans commune mesure avec le nombre et le poids économique accordé dans les démocraties aux agriculteurs illustre clairement la justesse de la critique.

³² Par exemple, après l'étude d'un trente programmes d'ajustement structurel parrainés par le FMI, Haggard (1985:505-506) devait constater, d'une part, que vingt-quatre parmi eux avaient été soit renégociés ou que les paiements étaient interrompus et, d'autre part, que seize avait été annulé par le FMI dans la plupart des cas pour non respect.

gouvernements de ces pays ont d'eux-mêmes pris la voie des réformes (Stallings,1992:74-75). Même en situations de crises et de dépendance, les divers gouvernements peuvent «négocier» les conditions imposées de l'extérieur et disposent d'une marge de manœuvre appréciable au niveau du choix des instruments et du rythme d'introduction des réformes (Putman,1988). Enfin, parce qu'en 1992 le FMI lui-même a reconnu que dans les quelque trente-cinq pays où il estimait que l'ajustement progressait : «Ce sont leurs politiques économiques intérieures qui ont joué le rôle décisif dans l'amélioration de leurs résultats»(FMI,1992:37). Néanmoins, la communauté financière internationale, notamment par le biais du FMI et de la Banque mondiale, a non seulement légitimé l'idée que le marché et les équilibres budgétaires permettraient de renouer avec la croissance mais a également favorisé, d'une manière plus pratique l'ouverture économique, en accordant des allègements sur les modalités de remboursement, voire de nouvelles ressources aux pays qui entreprenaient le processus d'ajustement structurel. Tel que l'illustre ce que Williamson (1993) a appelé le Consensus de Washington, l'ouverture économique est avant tout un projet économique mis de l'avant par les élites bureaucratiques nationales de pays endettés, appuyé par les institutions financières internationales et les États occidentaux, visant le double objectif de rompre avec la crise de l'endettement et de renouer avec la croissance.

Par ailleurs, les contraintes financières (et c'est là où elles influencent le plus le choix des décideurs d'ouvrir ou non l'économie nationale), modifient le poids politique des divers intervenants. L'argument a deux dimensions : la sectorielle et l'institutionnelle. Selon la première plus un État est dans l'impossibilité de faire face à ses obligations, plus ses politiques économiques sont influencées par les industries nationales qui génèrent des devises, à savoir le secteur exportateur (Faucher et Heredia,1995). Sous cet angle, l'ouverture économique est un effet pervers de la recherche de marchés pour les produits d'exportation nationaux, les pays ciblés exigeant une certaine réciprocité. Bien que plus satisfaisant que l'hypothèse précédente, dans la mesure où l'État a besoin des devises générées par le secteur exportateur, l'argument n'est pas sans lacunes quant aux mécanismes par lesquels le poids économique d'un secteur se transforme en poids politique. Il suppose l'existence d'un secteur exportateur dynamique capable d'accroître ses ventes extérieures. Il suppose également que le secteur exportateur acquiert un poids politique tel qu'il fait contrepoids aux bénéficiaires d'une économie protégée. Aussi, ce premier argument est insuffisant à lui seul pour expliquer les changements de modèle économique. Il a plus de force lorsque l'on considère la dimension institutionnelle des contraintes financières.

Suivant l'argument, les contraintes financières ont pour effet de transférer le pouvoir des institutions sectorielles vers les institutions financières de l'État, le ministère des Finances et la Banque centrale en tête, c'est-à-dire celles-là même qui sont appelées à transiger directement avec les débiteurs internationaux (Maxfield, 1990). Deux grandes raisons seraient responsables de ce transfert. Premièrement, une volonté gouvernementale de rétablir la crédibilité nationale auprès des bailleurs de fonds internationaux et éventuellement des investisseurs. Deuxièmement, l'État, n'ayant plus d'argent est non seulement incapable de financer de grandes initiatives industrielles mais est beaucoup plus disposé à céder des actifs. L'un et l'autre de ces facteurs contribuent à mettre les institutions sectorielles sur la défensive qui ainsi deviennent plus sujettes aux pressions exercées par les institutions financières.

Pour expliquer les réformes économiques sur la base de ces propositions, trois conditions doivent être remplies. D'abord, il faut que les institutions financières possèdent un certain niveau d'autonomie quant à la direction des politiques économiques. Puis, que cette autonomie s'exerce en faveur des réformes économiques, ce qui est généralement le cas des banques centrales mais devient beaucoup moins vrai au fur et à mesure de l'intensification des relations sectorielles des institutions. Finalement, que les hautes directions des institutions financières ont l'inclinaison et l'habileté politique d'utiliser cette conjoncture favorable pour faire progresser les intérêts institutionnels et, à travers eux, leurs propres intérêts.

Nous pensons que cet argument s'applique à l'échelle institutionnelle, du moins lorsque comme dans le cas de la banque de développement Nacional Financiera, les institutions agissent à la fois comme représentantes du gouvernement auprès des bailleurs de fonds internationaux et gèrent des initiatives gouvernementales au niveau sectoriel. Les contraintes financières ont sur ce type d'institutions deux effets qui contribuent à expliquer le changement institutionnel. D'une part, elles engendrent un transfert de pouvoir au sein de l'institution des secteurs opérationnels vers les secteurs financiers. D'autre part, en rompant l'équilibre relatif existant entre les divers secteurs, ce processus exacerbe les tensions internes et mine la cohésion institutionnelle, ce qui rend l'institution dans son ensemble plus perméable aux pressions politiques et au changement. Cette proposition étant développée plus loin, concentrons nous sur la troisième raison pour laquelle les facteurs structurels influencent les changements de modèle économique.

Cette dernière a trait au fait que le passage d'un modèle économique à l'autre s'effectue habituellement lors de dysfonctionnements économiques graves dus à des chocs externes

(Haggard et Kaufman, 1992a). Agissant tel un catalyseur, les chocs ouvrent un espace dont les représentants de l'État, dirigeants et administrateurs, peuvent profiter pour introduire une série d'innovations sociales et administratives. On rencontre toutefois deux difficultés lorsque que nous voulons utiliser cette proposition pour expliquer le changement de modèle économique. La première est liée au fait que les chocs économiques ne permettent pas de prédire l'orientation future des politiques économiques. Par exemple, la Grande dépression des années 30, la période de démobilisation dans l'immédiat de la Seconde Guerre mondiale et dans un moindre mesure les chocs pétroliers des années 70 ont mené à une accentuation du rôle de l'État dans l'économie alors que la crise de l'endettement des années 80 a eu des conséquences inverses. Dans le même ordre d'idées, la seconde difficulté découle du fait que l'argument demeure ambivalent sur la nature de ce qui constitue des crises économiques : c'est-à-dire celles qui engendrent des initiatives politiques menant à des réformes économiques. Comme le fait remarquer, Williamson (1994:19) citant les exemples de l'Argentine, du Ghana, de la Zambie et du Royaume-Uni, «Des pays ont parfois enduré de longues périodes de déclin avant que ces dernières ne soient reconnues comme constituant des crises de quelques natures que ce soient». En outre, ce ne sont pas tous les chocs qui entraînent des changements. Les effets des chocs conjoncturels, notamment les fluctuations du prix des marchandises, les mauvaises récoltes, les pénuries engendrées par des embargos s'estompent habituellement rapidement avec la fin des rivalités et les nouvelles récoltes. De plus, si les chocs se prolongent un certain temps, leurs effets peuvent souvent être absorbés par le système de production national après une période d'ajustements mineurs sans que le système de relations État-industrie ne subisse d'altérations importantes. Le cas des programmes énergétiques nationaux implantés suite aux booms pétroliers des années 70 est le meilleur exemple de l'argument.

Les chocs économiques qui entraînent des changements de modèle sont ceux qui déstabilisent la structure politique existante, créent un sentiment d'urgence et déclenchent des crises institutionnelles. Cela se produit lorsque les solutions institutionnelles développées sous le modèle économique antérieur ne semblent plus capables de résoudre les nouveaux problèmes économiques, et par ricochet, ne paraissent plus aptes à assurer un support politique aux dirigeants. Les changements et innovations institutionnels sont radicaux lorsque les anciennes pratiques de l'État sont perçues comme la source première des difficultés économiques, comme ce fût le cas lors de la crise de l'endettement des années 80 où, dans l'esprit de bien des gens, l'action étatique est devenue synonyme de népotisme, d'endettement et de stagnation économique. En ce sens, les crises institutionnelles amènent souvent des changements au niveau

de l'évaluation de la performance politico-économique des institutions existantes. Par exemple, dans le cas mexicain, l'endettement externe était en partie la résultante d'une volonté politique de préserver l'emploi et la capacité industrielle nationale, par la nationalisation d'entreprises privées en difficulté, sans qu'en contrepartie l'on s'interroge vraiment sur les causes des difficultés ni sur les moyens d'y remédier. L'endettement externe permettait de masquer les difficultés économiques et les insuffisances du modèle économique et ainsi permettaient de différer les ajustements économiques nécessaires et les coûts politiques qui leur sont associés. Sous cet angle, bien qu'au plan économique injustifié, le maintien des nombreuses entreprises inefficaces au sein du secteur public était politiquement rentable. Ce n'est qu'avec le tarissement des apports externes et la crise budgétaire qui en a résulté que la pertinence économique et politique du maintien de ces entreprises a été sérieusement remis en question. Non seulement les privatisations envoient un message clair visant à établir la crédibilité gouvernementale auprès des bailleurs de fonds et de la communauté d'affaires, elles permettent aussi de dégeler des ressources qui peuvent être affectées soit au remboursement de la dette, soit à la consolidation de nouveaux appuis politiques, ou les deux, tandis que les dirigeants politiques peuvent redorer leur image en affirmant qu'ils font quelque chose dans ces temps difficiles, le poids des échecs pouvant toujours être attribué aux intérêts institutionnalisés. En d'autres mots, comme l'exemple des privatisations l'indique, les crises institutionnelles mènent au réexamen des critères d'évaluation tant politiques qu'économiques de la performance des institutions, ce qui affecte leur signification sociale et de là leurs poids politiques. Enfin, si les chocs externes sont des facteurs de changement, leur seul avènement ne suffit pas à les expliquer, ce qui est important pour l'analyse est de loin leur signification sociale et l'habileté des dirigeants de saisir ces occasions pour introduire des innovations.

En somme, les facteurs structurels sont déterminants. Ils influencent la formation des préférences des acteurs non seulement au niveau de l'industrie mais également au sein même de l'État parmi ses diverses institutions, créant ainsi une nouvelle dynamique sociale. Encore plus important, ils redistribuent le pouvoir parmi les secteurs économiques, parmi les institutions et au sein même des institutions, dans le cas présent, au niveau industriel, des secteurs protégés vers le secteur exportateur, au niveau institutionnel d'une part des institutions sectorielles vers les institutions financières de l'État mexicain et d'autre part au sein d'une institution particulière de secteur opérationnel vers le secteur financier. Le changement de préférence et la redistribution du pouvoir remettent en question les rapports politiques existants et ouvrent la voie à des innovations sociales et administratives. Toutefois, ce n'est vraiment que lorsque surviennent des crises

institutionnelles, habituellement le résultat de désordres économiques majeurs, que les conditions objectives au changement de modèle économique sont réunies. Même dans ces conditions, l'on observe d'importantes variations nationales allant des changements radicaux à l'absence de réformes en passant par une gamme étendue de changements progressifs que seule l'analyse du cadre politico-institutionnel permet de comprendre. En ce sens, dans l'analyse des changements de modèle économique la primauté revient à l'identification des facteurs et des processus qui permettent aux dirigeants politiques de transformer les incitatifs structurels en politiques gouvernementales.

1.2.2 LES AGENTS DE CHANGEMENT : LE PROBLÈME DE L'ABSENCE DE DEMANDE POUR LES RÉFORMES

Les premiers travaux sur les politiques d'ajustement structurel proviennent de la crise de l'endettement des années 80. Essentiellement normatifs et affaire d'élites tant nationales qu'internationales, ils visaient à définir des politiques macro-économiques (libéralisation commerciale et financière, équilibre budgétaire, retrait de l'État de la sphère économique) qui, si elles étaient appliquées, permettraient aux PVD de faire face à leurs obligations internationales puis, après à une période de restructuration économique, de renouer avec une croissance saine, définie comme une croissance sans inflation ni déficit budgétaire. Les premières analyses politiques de la restructuration économique font suite à la reconnaissance du fait que les populations acceptaient mal les remèdes proposés, ce qui expliquerait les nombreux échecs des programmes de stabilisation. C'est en ce sens qu'un nombre considérable de chercheurs tentent de comprendre comment les politiciens et les bureaucrates poursuivent rationnellement des réformes économiques, jugées économiquement bonnes, mais politiquement impopulaires, et qui dans certains cas survivent au processus³³.

Néanmoins, les approches volontaristes achoppent jusqu'à maintenant. En fait, nous l'avons vu, l'argument néoclassique mène directement au paradoxe orthodoxe. Dans leurs formes plus modérées, les théories volontaristes se butent, en particulier lors de la phase initiale, à l'absence d'une forte base de soutien aux réformes qui permettrait d'établir un lien de causalité entre les demandes populaires et l'action étatique. L'idée dominante est ainsi à l'effet que le mouvement de réformes repose sur de biens «fragiles coalitions» (Nelson,1989). On soutient en ce sens que

³³ Une bibliographie de base comprendrait : Haggard, Lafay et Morrison,1995; Edwards,1995; Haggard et Webbs (dir.),1995; Williamson (dir.),1994; Geddes,1994; Lafay et Lecaillon,1993; Bates et Krueger

leurs mises en œuvre minent, en menaçant les intérêts des employés de l'État et des sociétés d'État, des secteurs industriels protégés et ceux de larges segments de la populations habitués à des prix subventionnés, au risque de rompre, la coalition de support traditionnelle des différents régimes (Suleiman et Waterbury,1990:15). Que le déséquilibre des forces politiques en présence est à l'avantage des opposants aux réformes parce que la capacité de résistance aux changements est fonction de la capacité d'action collective du groupe et qu'une bonne partie de ces derniers se situe au sein même de l'État. Que des bénéfices diffus et une propension à s'abstenir devant l'incertitude quant aux bénéfices futurs des réformes alors que leurs coûts sont plus immédiats nivellent l'action collective des bénéficiaires potentiels (Haggard et Wedd,1993:144; Fernandez et Rodrick,1991). Enfin, que pour ces raisons l'intérêt politique immédiat des dirigeants est dans le maintien du statu quo, et cela, même si globalement le modèle économique est peu efficient et que les gains situationnels qu'en retirent les élites économiques et politiques se font au détriment du niveau de vie de la population (Olsen, 1982).

Si l'argument explique relativement bien l'absence de réformes ou une mise en œuvre superficielle, il perd de sa force lorsque les programmes d'ajustement se poursuivent. En l'absence de demandes, il n'est donc pas surprenant comme le fait observer Schamis (1999:236) que ceux qui portent à terme les réformes font figures de héros. Jusqu'à maintenant il existe deux grandes façons de solutionner le problème de la faisabilité politique des réformes économiques : la théorie de la révolution technocratique et l'argument des effets redistributifs des réformes économiques. Les sections qui suivent les passent en revue.

1.2.3 LA THÈSE DE LA RÉVOLUTION TECHNOCRATIQUE : EXPLICATION OU DESCRIPTION?

La première manière de résoudre le problème de l'absence de demandes est d'introduire des variables exogènes au modèle de l'acteur rationnel. L'on peut introduire la psychologie particulière des décideurs-réformateurs-technocrates, ou selon l'expression de Williamson (dir.)(1994) des «technopoles», qui tendraient à faire prévaloir le bien public avant leurs intérêts propres (Harberger,1993) et qui seraient convaincus de la supériorité du marché (Centeno,1997), accompagnée d'une certaine dose d'autoritarisme, comme le font Golob (1997), Centeno (1994), Kaufman, Bazdresch et Heredia (1994) et Heredia (1994) pour expliquer l'ouverture économique mexicaine. Dans leur modèle, appelons le celui de la révolution technocratique pour reprendre le

(dir.),1993; Haggard et Kaufman (dir.),1992; Suleiman et Waterbury (dir.),1990; Nelson (dir.),1989; Bates (dir.),1988; Kahler (dir.),1986; ECLAC (dir.),1986.

titre de l'ouvrage de Centeno (1994), la dynamique est du haut vers le bas suivant les lignes organisationnelles de l'État³⁴. Profitant de la crise financière des années 80, une équipe d'économistes libéraux (monétaristes), contrôlant notamment le ministère des Finances (*Secretaría de Hacienda y Crédito Público*, SHCP), le ministère de la Programmation et du Budget (*Secretaría de Programación y Presupuesto*, SPP) et la Banque du Mexique (BANXICO), dirigée et appuyée par le Président Salinas de Gortari (1988-94), a planifié et introduit les réformes économiques (Golob,1997; Centeno,1994; Maxfield,1993;1990; Hernández Rodríguez,1993a; Basáñez,1991). Dans ce modèle, les problèmes d'action collective et la survie politique des réformateurs se trouvent résolus par le caractère bureaucratique-autoritaire de l'État mexicain de même que par le pouvoir prépondérant du Président dans la définition des politiques gouvernementales³⁵. L'un et l'autre assurent conjointement une forte autonomie aux réformateurs et leur survie politique tout au cours de l'implantation des réformes³⁶.

Les institutions contribuent à résoudre les problèmes d'action collective lors de la mise en œuvre des réformes économiques. La proposition possède deux composantes. D'une part, les institutions contrôlent l'accès au système politique. Elles constituent un filtre entre le corps décisionnel de l'État et les demandes populaires. L'État entretient par le biais de ses institutions un ensemble de liens avec des groupes sélectionnés, sur la base de leur poids économique, de leur capacité organisationnelle, du

³⁴ La thèse de la révolution technocratique exemplifiée par le cas mexicain peut très bien s'appliquer au cas du Chili sous Pinochet ou au Pérou depuis l'*autogolpe* de 1992. En ce sens, elle fait jusqu'à un certain point figure de modèle dominant.

³⁵ En ce sens, Cosío Villegas (1974:9) note : «Comme au Mexique ne fonctionnent ni l'opinion publique, ni les partis politiques, ni le parlement, ni les syndicats, ni la presse, ni la radio et la télévision, un Président de la République peut agir, et agit, tranquillement d'une manière très personnelle et souvent capricieuse». Le 30 août 1990, l'écrivain péruvien Mario Vargas Llosa renchérisait, lors d'une entrevue à la chaîne TELEVISA, en décrivant le système politique mexicain comme la dictature parfaite. Son argument se basait sur le fait que tout en permettant de concentrer l'ensemble du pouvoir dans les mains du Président, il limite son utilisation à une brève période de six ans (*sexenio*), permettant ainsi une alternance pacifique à la Présidence entre les factions politiques (*camarillas*) du Parti de la Révolution Institutionnelle (*Partido Revolucionario Institucional*, PRI) au pouvoir depuis sa fondation en 1928.

³⁶ Le Président Salinas (1988-94) a lui-même contribué à légitimer cette interprétation en expliquant que les réformes économiques devaient précéder une démocratisation du régime. Son argument se basait sur l'expérience soviétique. Il ne voulait pas suivre l'exemple du Président Gorbachev qui, en libéralisant premièrement le système politique, s'était retrouvé, en raisons d'un parti démoralisé, d'une économie paralysée et de la résurgence des clivages ethniques, dans l'incapacité de jouir du support politique nécessaire à la mise en œuvre des réformes économiques (in Pastor,1990:3). Cela explique sans doute qu'au Mexique les réformes économiques n'ont ni mis fin à la domination du PRI, ni à son système de fraude, de patronage et de cooptation pour assurer la réélection de ses candidats (Arroyo et Morris,1993; Buthler et Bustamante (dir.),1991; González Casanova (dir.),1990) ou l'exécution de son programme économique (Dresser,1991;1994). L'ouverture politique mexicaine durant l'ouverture économique (1986-

nombre de leurs membres, de leur pérennité, de leur orientation politique, etc., et leur permet de participer à la définition des politiques gouvernementales. Pour les mêmes raisons, il en néglige d'autres (Pross, 1986). Évidemment, ces raisons évoluent. C'est pourquoi les autorités politiques, selon leurs priorités du moment, peuvent modifier le système de relations que l'État entretient avec la société. D'autre part, au plan administratif, elles permettent l'élaboration des mesures d'ajustement tout en permettant de contrôler le processus de mise en œuvre et de modifier la stratégie en fonction des réactions populaires (Waterbury, 1992; Callagy, 1992). Ces deux facteurs contribuent à étendre l'horizon politique des politiciens-réformateurs en leur assurant une certaine stabilité politique et diminuent le besoin de support à court terme. L'opération est d'autant plus facilitée lorsque les réformes économiques répondent à des demandes plus ou moins latentes. C'est en ce sens qu'il faut voir le politicien comme un entrepreneur politique qui utilise les ressources de l'État pour organiser des coalitions de soutien de manière à assurer la maximisation de sa propre utilité. Toutefois, si les institutions aident à assurer sur le court terme la mise en œuvre des réformes économiques, à moyen et long terme la survie des réformes dépend de leur capacité à générer des retombées positives, et par ricochet, un appui populaire aux politiciens-réformateurs.

Si ce raisonnement permet de rendre compte de la capacité de l'État de discriminer entre les groupes de la société, il devient beaucoup plus fragile lorsque les opposants des politiques se situent au sein même de l'État dans ses propres institutions. Si l'ensemble de la bureaucratie se coalise pour bloquer les réformes économiques, leur réussite deviennent hautement problématique. C'est pourquoi les politiciens-réformateurs doivent minimalement pouvoir compter sur l'adhésion de quelques institutions centrales, dans le cas qui nous préoccupe, à savoir les institutions financières qui non seulement permettent de programmer les interventions mais également de confiner l'opposition aux institutions sectorielles. Elles constituent en ce sens un filtre au sein même de l'État.

L'opposition a d'autant plus de difficulté à s'exprimer que, comme partie intégrante de l'État, une institution particulière et les intérêts qu'elle représente ne peuvent ouvertement critiquer les décisions gouvernementales sans s'attirer d'importantes sanctions allant de la destitution de ses responsables à sa suppression pure et simple³⁷. L'obéissance institutionnelle est renforcée par le

94) se limite souvent au respect des gains électoraux de l'opposition du Parti de l'Action National (*Partido de Acción Nacional*, PAN) en échange de son support aux réformes (Prud'homme, 1994; 1995).

³⁷ Dans les cas des bureaucraties fortement corrompues, comme l'est la mexicaine, l'obéissance des responsables est d'autant plus assurée qu'au-delà de la destitution ils peuvent faire face à des accusations

fait que l'horizon des institutions dépasse de loin celle du politicien, ce qui favorise parmi les réfractaires aux changements l'adoption d'une stratégie attentiste dans l'espoir que le renouvellement prochain des autorités politiques fasse entrer une équipe dirigeante plus en accord avec leurs intérêts. Enfin, comme nous l'avons suggéré, la capacité institutionnelle de résister aux changements décline lorsque les coûts et les bénéfices, réels ou perçus, sont inégalement répartis parmi les secteurs, voire les individus, des institutions. Cela a pour effet de diminuer la cohésion interne et ouvre un espace que les autorités politiques peuvent occuper pour diviser et régner. La capacité des autorités politiques de sanctionner les manquements individuels, l'adoption généralisée d'une stratégie attentiste et une répartition inégalitaire des coûts et bénéfices des changements demandés diminuent grandement la capacité d'organiser une action collective concertée au sein des institutions sujettes au changement. L'idée qui ressort de l'argument est qu'une fois la décision prise d'introduire des réformes économiques les autorités politiques ne font réellement face qu'à des luttes bureaucratiques d'arrière-garde qu'une habile stratégie de mise en œuvre permet de contourner.

Sans rejeter la thèse de la révolution technocratique, l'on doit introduire quatre importantes réserves. Premièrement, l'altruisme et la foi inébranlable des réformateurs dans les forces du marché peut être mis en doute comme premier facteur explicatif de la profondeur et du rythme des réformes par des facteurs structurels, tels que l'étendue de la crise de l'endettement et la capacité particulière de chacun des pays à générer des devises pour faire face à ces obligations internationales (Faucher et Heredia, 1995). Les facteurs structurels atténuent grandement le rôle de l'idéologie comme facteur explicatif des réformes, des gouvernements, de gauche ou de droite, poursuivent des politiques plus ou moins similaires. L'idéologie peut donner une teinte nationale aux divers processus de réformes, mais n'explique certainement pas le pourquoi du processus de restructuration économique.

Deuxièmement, c'est une simplification extrême que de prétendre que les régimes autoritaires ne sont pas soumis à de fortes pressions populaires (Ames, 1987 in Haggard et Kaufman, 1989:59). C'est pourquoi des auteurs voient dans une stratégie de mise en œuvre, notamment durant la phase initiale des réformes économiques, une condition facilitante bien que non suffisante à la

criminelles. L'incarcération pour corruption en 1989 de Joaquín Hernández Galicia (alias *La Quina*), le chef du puissant syndicat des travailleurs de PEMEX, qui non seulement avait ouvertement critiqué la désignation de Salinas mais menaçait de déclencher une grève si une partie de l'industrie pétrolière était privatisée (Corro et Reveles, 1994) illustre l'idée.

survie du processus d'ouverture et de reconversion industrielle (Haggard, Lafay et Morrison,1995; Lafay et Lecaillon,1993; Haggard et Kaufman,1992b; Callaghy,1989). À cette fin, la littérature suggère deux stratégies d'implémentation pouvant être conduites plus ou moins conjointement. La première concerne la séquence d'introduction des réformes. Une introduction rapide, connue comme la thérapie de chocs, tout en établissant clairement les nouvelles règles de concurrence limiterait l'opposition en compensant sous la forme d'une baisse de l'inflation les coûts de l'ajustement économique (Sachs,1992:7)³⁸. La seconde se rapporte au maintien de certains liens de l'État avec des groupes clés. Selon cette stratégie, les dirigeants doivent incorporer à leur plan de réformes des mesures compensatoires de manière à limiter voire coopter les oppositions (Nelson,1989; Waterbury,1989). Des mesures compensatoires vers des groupes cibles n'apparaissent toutefois qu'une solution temporaire au faible soutien des réformes. De cette discussion deux enseignements sont à retenir. D'une part, il appert qu'au-delà du génie politique des réformateurs, la survie à long terme de l'ouverture économique dépend de sa capacité à générer des retombées positives. D'autre part, que l'État doit être capable de résister aux demandes particulières mêmes si celles-ci proviennent de sa base traditionnelle de soutien.

Troisièmement, la plupart des pays latino-américains ont plus ou moins en parallèle aux réformes économiques entrepris un processus de transitions démocratiques, ce qui contredit l'idée dominante durant les années 70 à l'effet que les États autoritaires sont une condition nécessaire mais non suffisante à la poursuite de l'approfondissement de l'économie de marché (O'Donnell,1973; Collier,1979; Malloy (dir.),1977; Reyna et Weinert (dir.),1977); et, par extension, que ces États possèdent une plus grande latitude que les démocraties, notamment les nouvelles démocraties, quant à l'adoption de politiques impopulaires (Skidmore,1977), telles l'ajustement structurel et les réformes économiques des années 80 et 90³⁹. L'idée est d'autant plus battue en brèche que, comme l'a démontré la longévité politique de Margaret Thatcher, un politicien peut non seulement se faire élire en promettant des mesures d'austérité mais surtout qu'il peut se faire réélire lorsqu'il tient promesse. Le cas de Carlos Salinas de Gortari illustre également le point. S'il dut avoir recours aux vieilles pratiques du PRI pour assurer son élection en 1988 –la perception populaire étant à l'effet qu'il n'était qu'un autre technocrate *priiste* sans envergure- peu de Présidents mexicains ont été plus populaires que lui, l'exception étant sans

³⁸ Il n'existe pas de consensus sur le rythme exact d'introduction des réformes. Par exemple, Cardoso (1991:41) fait remarquer dans le cas des privatisations mexicaines qu'une approche «graduelle» - la vente des petites entreprises précédant les plus importantes- avait permis un apprentissage limitant les erreurs et ainsi les coûts.

doute Lazaro Cárdenas dans les années 30. Pour ces raisons, l'idée dominante maintenant est plutôt que la nature du régime constitue une variable secondaire dans l'adoption, la poursuite et la réussite des réformes économiques. Des études comme celle de Remmer (1986) montrent ainsi qu'il n'existe aucune différence appréciable entre les types de régimes quant à la poursuite des programmes de stabilisation économique. Il appert ainsi comme le dit crûment Maravall (1994) que : l'avantage autoritaire n'est qu'un mythe.

Enfin, la thèse de la révolution technocratique n'explique qu'une partie de l'équation : celle de la faisabilité politique des réformes économiques. Elle reste largement muette sur les raisons pour lesquelles les grandes institutions sectorielles héritées de l'ISI n'ont pu intervenir et bloquer les réformes lorsque la décision politique d'entreprendre des réformes économiques n'était pas encore arrêtée. S'il est vrai qu'une fois la décision prise de restructurer l'économie, les liens de subordinations des institutions vis-à-vis les dirigeants politiques limitent grandement les possibilités de résistances institutionnelles ouvertes et concertées, il demeure, si notre argument tient, que la capacité de résistance d'une institution ne découle principalement pas des actions individuelles de ses membres ou de ses attributs propres mais de la dépendance de l'État vis-à-vis les ressources de la communauté d'affaires. Et, sur ce plan, la théorie de la révolution technocratique ne dit mot.

Si l'idéologie ne joue qu'un rôle secondaire et si l'argument autoritaire ne tient pas, ce qu'il reste de la thèse de la révolution technocratique est à l'effet qu'une fois la décision prise d'introduire des réformes économiques, les stratégies d'introduction tiennent compte des lignes de commandements de l'État, du support potentiel et de la capacité des opposants à rendre manifeste leurs objections. Sous cet angle, la thèse de la révolution technocratique devient une description de la mise en œuvre de l'ouverture économique mexicaine plutôt qu'une explication de ces raisons. L'autre manière de solutionner le problème de la faisabilité politique a été jusqu'à maintenant de montrer que le rapport de force au moment des transformations ne joue pas tant en défaveur des politiciens réformateurs comme le laisse entendre la littérature.

³⁹ Pour une présentation synthèse de l'argument voir : Remmer, 1986; Haggard et Kaufman, 1989; Kaufman, 1986.

1.2.4 LE CARACTÈRE INCOMPLET DE L'ARGUMENT DES EFFETS REDISTRIBUTIFS DES RÉFORMES ÉCONOMIQUES

Une manière de démontrer que le rapport de force ne joue pas en défaveur des politiciens réformateurs est de montrer, comme le fait Schamis (1999), que les réformes ont une forte capacité redistributive et qu'ainsi certains groupes sont prêts à militer et les défendre pour s'accaparer des rentes associées à l'ouverture économique. Le principal avantage de cette stratégie de recherche réside dans le fait qu'elle n'oblige pas à avoir recours à des variables exogènes au modèle de l'acteur rationnel et atténue fortement l'obligation d'avoir recours aux méthodes autoritaires pour implanter les réformes, le cas mexicain devenant ainsi un cas particulier.

Le recul du temps aidant, il est possible d'identifier des bénéficiaires de l'ouverture économique. Les plus importants sont le secteur exportateur, le secteur financier de même que certains segments de la bureaucratie économique (la base institutionnelle du courant réformateur au sein de l'État), tous trois appuyés de l'extérieur par la communauté financière internationale (Schamis, 1999). Dans le même esprit, il apparaît clairement que les grands perdants des réformes sont les secteurs industriels protégés, en particulier le secteur manufacturier desservant le marché national, les sociétés d'État et leurs employés, les micros, petites et moyennes entreprises (MPMES) incapables de soutenir la concurrence étrangère, les syndicats ainsi que leurs représentants institutionnels, c'est-à-dire les agences et ministères chargés de protéger et de soutenir l'industrie nationale, ce qui illustre que minimalement ils n'ont pu empêcher une redistribution des rentes en leur défaveur, et ce, même s'ils constituaient les bases sociales traditionnelles du régime.

Le cas des grands groupes industriels nationaux est beaucoup plus ambigu et demeure le point faible de l'argumentation. Dans le cas mexicain, ils ont bénéficié à la fois de la protection de l'État durant l'ISI (Cypher, 1990) et des réformes économiques (Garrido, 1997; 1994). Mais les ont-ils appuyés? Pas nécessairement, au moment des changements leurs intérêts immédiats se situaient dans une stratégie de resquilleur. Et ce, d'autant plus qu'en raison de la nationalisation bancaire de 1982 et du marasme économique, et malgré des gestes d'apaisement de la part du gouvernement de De la Madrid (1982-88), comme la prise en charge par l'État d'une partie de la dette internationale privée ou l'autorisation d'une participation privée minoritaire (34%) au capital des banques nationalisées, les relations entre l'État et le patronat restent tendues tout au long du mandat (Puga, 1993:183-192). Même Schamis (1999:254) reconnaît que l'État a dû

négocier l'appui du grand patronat aux réformes économiques, notamment lors du Pacte économique de 1987, et lui offrir les plus importantes sociétés d'État en contrepartie de son appui aux réformes économiques⁴⁰. Il poursuit en affirmant que ce n'est qu'une fois que le candidat présidentiel Salinas fut confirmé dans son rôle de Président (1988-94) que les liens État-grand patronat se sont vraiment raffermis, et ce pour trois raisons : les premières retombées positives du pacte, la quasi victoire du Parti de la Démocratie Révolutionnaire (*Partido de la Democracia Revolucionario*, PRD) opposé aux réformes lors des présidentielles de 1988 et l'appui explicite du Président Salinas (1988-94) au grand patronat (Schamis, 1999:255). L'idée de cette discussion est de souligner, d'une part, que le grand patronat mexicain s'est plutôt rallié à la décision gouvernementale de libéraliser l'économie nationale et, d'autre part, que même s'il en a fortement bénéficié l'on ne peut lui attribuer d'en être à l'origine. Enfin, il importe de souligner que l'argument repose sur une vision pluraliste simple où le poids économique se transforme automatiquement en influence politique, vision qui nous l'avons déjà mentionné ne résiste mal à l'analyse. C'est en ce sens que nous considérons l'idée incomplète.

Malgré tout, il demeure, qu'étant donné que l'ouverture économique répartit les bénéfices d'une manière relativement prévisible, que les politiciens-réformateurs pouvaient anticiper qu'à terme le support aux réformes économiques se consolidera et qu'ils pourront alors s'y appuyer pour en assurer la poursuite. Mais, à plus court terme, les politiciens-réformateurs font face à deux obstacles politiques majeurs. D'une part, ils doivent s'assurer que les grands groupes industriels nationaux vont sinon supporter les réformes du moins ne pas s'y opposer. Ce qui, dans le cas mexicain, a été largement accompli grâce au transfert des sociétés d'État au secteur privé national. D'autre part, ils doivent s'assurer que contrairement à leurs intérêts institutionnels les institutions développées sous l'ISI vont participer activement au processus d'ouverture économique, notamment en prenant à leurs charges les coûts de transition d'un modèle à l'autre le temps qu'une coalition de support se forme. C'est à ce niveau que nous comptons faire notre principale contribution au débat sur les réformes économiques.

⁴⁰ À l'appui de son propos, Schamis (1999:254 note 49) cite les propos de Agustín Legorreta, ex-banquier et alors président du *Consejo Coordinador Empresarial* (CCE), recueillis par *Unomásuno* (18 mai 1988, p.1,14), à l'effet que : «le pacte était un accord entre le président et un très confortable petit groupe de trois cents personnes qui prennent les décisions économiques importantes au Mexique. Nous avons donné au gouvernement un ultimatum pour équilibrer les finances publiques. Il avait déjà rencontré cette exigence. Le gouvernement avait même satisfait les promesses verbales qui n'apparaissent pas au texte du pacte

1.3 LE RÔLE PIVOT DES INSTITUTIONS DANS LES RÉFORMES ÉCONOMIQUES

Parce qu'ils interpellent les fondements mêmes du système de gestion économique et ainsi la structure de pouvoir dans les sociétés, les changements de modèle économique sont des phénomènes exceptionnels. C'est pourquoi les autorités politiques n'entreprennent des réformes structurelles que dans des circonstances elles-mêmes exceptionnelles, habituellement lors de forts déséquilibres macro-économiques et budgétaires engendrés le plus souvent par des chocs économiques externes. Comme nous l'avons souligné, les difficultés économiques modifient les préférences et le poids économique des différents agents économiques, mais n'en font pas nécessairement des acteurs politiques prépondérants. Pour nous, la décision d'entreprendre de réformer l'économie nationale est une décision politique non pas économique. Ce sont les dirigeants politiques qui la prennent lorsque qu'ils jugent que les pratiques politiques et institutionnelles antérieures ne sont plus capables de résoudre les problèmes économiques et de là ne sont plus aptes à assurer leur survie politique. Cela se produit habituellement lorsque survient ce que nous avons appelé des crises institutionnelles, c'est-à-dire lorsque ce sont les pratiques des institutions qui sont identifiées comme les causes profondes des difficultés. Dans ce cas, ce ne sont plus seulement les pratiques qui sont remises en cause, c'est la raison d'être au plan fonctionnel des institutions qui est attaquée. Cette décision dépend également des alternatives économiques et des possibilités politiques de les mettre en œuvre compte tenu des rapports de forces au moment d'enclencher les transformations. Hors, à ce niveau, du moins lors de la phase d'initiation des réformes, les études ont montré que l'avantage est du côté du statu quo : alors que les bénéficiaires de l'ISI constituent la coalition de base des régimes, les bénéficiaires potentiels se font attendre. Et, pourtant les réformes ont bien été entreprises.

À l'évidence le paradoxe-orthodoxe n'en est pas un. Ses tenants se trompent en prédisant l'échec des réformes économiques et l'incapacité des autorités politiques de transformer le système de relations État-industrie antérieur. Toutefois, le problème reste entier. Si les arguments structuralistes soutiennent correctement que les réformes économiques trouvent leur origine dans la crise de l'endettement, ils manquent d'agents porteurs de changements tandis que sur ce plan ni la théorie de la révolution technocratique, ni celle des bénéfices plus ciblés se sont révélées pleinement satisfaisantes pour expliquer le changement de modèle économique. La théorie de la révolution technocratique se présente avant tout comme une description de la mise en œuvre de

comme la liquidation et la dissolution des firmes nationalement significatives telles Aeroméxico et Cananea».

l'ouverture économique mexicaine. La seconde vient en quelque sorte à justifier l'ouverture économique par ses effets, c'est-à-dire le renforcement du poids économique du secteur exportateur, du secteur financier et des grands groupes industriels, sans pour autant expliquer comment le poids économique se transpose en poids politique. Nous croyons d'une manière générale que leur incapacité à expliquer le phénomène réside dans le fait qu'elles ne tiennent pas compte de la capacité de l'État, à travers ses institutions «efficientes», représentation institutionnelle de son autonomie, de modifier le cours des relations État-industrie. Bref, nous croyons comme Geddes qu'une analyse institutionnelle fait le pont entre les arguments structuralistes et les volontaristes (Geddes,1999:13). La critique s'applique pleinement à l'argument des bénéfices ciblés où l'État ne possède aucune autonomie et qu'en cela le système politique reflète fidèlement et à tout moment les demandes des groupes les plus puissants. C'est beaucoup moins le cas de la théorie de la révolution technocratique qui reconnaît une autonomie à l'État qu'elle associe au caractère autoritaire de l'État, ce qui lui permettrait d'aller contre les intérêts institutionnalisés. La discussion antérieure a mis en doute l'autoritarisme comme source d'autonomie mais également comme facteur explicatif du changement de modèle économique. Non seulement la force ne se traduit guère en développement, l'on n'observe aucune différence appréciable entre le type de régime et la mise en œuvre des réformes économiques.

Nous pensons qu'il existe une autre manière de démontrer que le rapport de force ne joue pas en défaveur des politiciens réformateurs. Il s'agit de montrer que la coalition de soutien au modèle de substitution était en déclin, voire s'était disloquée, et qu'elle était au moment des réformes incapable d'entreprendre une action d'opposition concertée⁴¹. Bref, que les politiciens-

⁴¹ L'idée n'est pas nouvelle en soit. Déjà en 1992 l'un des témoins de la thèse de l'absence de demandes populaires faisaient observer que durant les transformations économiques la capacité de résistance aux changements des groupes clientélares demeure faible dans la mesure où ses groupes adoptent généralement une tactique de «sauve-qui-peut» au lieu d'organiser un mouvement de résistance commun (Waterbury,1992:183). Dans le cas mexicain, Lustig (1992:2) faisait sensiblement le même constat : «Au Mexique, les décideurs politiques ont joui d'une remarquable liberté d'action durant six années économiquement difficiles (1982-89). Il n'y a pas eu de sérieux conflits salariaux, de menaces des militaires, de soulèvements paysans ou de mouvements de guérillas. Des raisons économiques et non politiques ont été au cœur de la lente reprise (économique) mexicaine». Le Président Salinas jouira de conditions politiques similaires. Hormis la révolte zapatiste de 1994, les seules véritables tentatives concertées de s'opposer à ses politiques de réformes viennent de l'intérieur de son Parti, le PRI, et sont de courte durée. La désignation de Carlos Salinas de Gortari comme candidat présidentiel du PRI en 1987 avait entraîné la défection d'une partie de l'aile gauche du Parti et la formation l'année suivante du PRD autour des deux grandes figures dissidentes, que sont Cuauhtémoc Cárdenas et Porfirio Muñoz Ledo (Langston,1993). La grogne au sein du PRI s'estompe rapidement après les premiers mois de sa présidence. Quelques gestes symboliques, tel l'incarcération de *La Quina* pour corruption (voir la note 37), de même que la création de liens directs entre la Présidence et les groupes clients du PRI, par le biais du Programme National de Solidarité (*Programa Nacional de Solidaridad*, PRONASOL), qui aura pour effet de marginaliser encore plus les secteurs corporatistes (Zapata,1995), mais surtout sa capacité, démontrée

réformateurs ont en pratique fait face qu'à une opposition d'arrière garde, tant au niveau de la communauté d'affaires qu'au plan institutionnel. Notre stratégie de recherche, si elle conserve les avantages de ne pas introduire de facteurs exogènes au modèle de l'acteur rationnel et de minimiser le caractère autoritaire comme facteur explicatif, possède l'avantage de marginaliser le besoin d'une forte base d'appui aux réformes, du moins dans la phase initiale des réformes économiques, le temps que les bénéficiaires potentiels se manifestent politiquement. L'idée n'est pas tellement d'argumenter à une absence de groupes d'opposition, ce qui est absolument faux. Ce qui est important pour l'analyse est d'expliquer pourquoi, contrairement à l'image que renvoie la littérature, ces groupes n'ont pu se faire entendre.

Nous croyons que la réponse à cet apparent paradoxe a trait au fonctionnement de l'État et de ses institutions. D'une manière plus spécifique, nous croyons que les lignes de la réorganisation institutionnelle annoncée par l'ouverture économique suivent la capacité organisationnelle des diverses institutions au moment des transformations. Notre argument repose sur l'idée que les institutions constituent une variable intermédiaire, dans la mesure où elles assument des fonctions politiques et administratives, entre les autorités politiques et les diverses clientèles visées par les politiques, et en tant qu'intermédiaire dans le processus de production des politiques, les institutions peuvent, dans certaines conditions liées avant tout au degré de dépendance de l'État aux ressources de la communauté d'affaires, influencer, détourner voire bloquer les diverses initiatives, et qu'en cela, elles font contrepoids aux pouvoirs politiques. Notre argument découle également de l'idée que l'État est un environnement dynamique où ses institutions se concurrencent : pour l'appropriation des ressources, la diffusion de leurs idées, le prestige et l'utilité de leurs membres, etc., bref, qu'elles se battent pour accroître ou préserver leurs bases de pouvoir respectives. Ainsi, la propension d'une institution à participer ou à résister aux réformes est fonction de l'évaluation, en termes de coûts et bénéfices, réels ou perçus, qu'elle fait de l'impact des transformations demandées sur sa pérennité, cette dernière se confondant avec les objectifs économiques et politiques de ses hauts responsables⁴². Les politiques ne sont donc pas neutres au plan institutionnel : certaines retirent des

lors des législatives de 1991, de renverser l'érosion de la base politique du PRI et ainsi d'assurer la pérennité de la classe politique, suffiront à rétablir l'autorité présidentielle sur le Parti et delà sa stricte obéissance (Arroyo et Morris, 1993).

⁴² En ce sens, nous sommes en accord avec Centeno et Maxfield (1992:63-64) lorsqu'ils notent que : «Les fonctions des technocrates dans l'environnement bureaucratique et de là leurs succès professionnel et leurs influence politiques sont étroitement liées au pouvoir relatif de l'institution qu'ils représentent. (...les technocrates) sont capables de traduire leurs contrôles sur les fonctions techniques en un contrôle plus général du gouvernement au fur et à mesure que le poids relatif des institutions qu'ils dominent croît dans la hiérarchie de l'appareil d'État».

bénéfices des changements et ont ainsi un intérêt à ce qu'ils se produisent, d'autres au contraire subissent des coûts et ont tout intérêt à entraver le processus. De ces observations, il découle un principe directeur «partisan» des réformes économiques. Le politicien-réformateur peut s'appuyer sur les institutions qui sont favorables aux réformes et cibler ses interventions sur celles qui s'opposent. Ainsi, comme le suggère la théorie de la révolution technocratique, les politiciens-réformateurs à travers le contrôle des institutions peuvent manipuler l'accès au système politique. Sur ce plan, contrairement aux écoles institutionnelles qui affirment qu'en raison de leur inertie, de l'intérêt de leur personnel et du support que leurs actions suscitent les institutions une fois sur leur lancée deviennent résistantes au changement, nous croyons qu'au moment d'entreprendre les réformes économiques les institutions de l'ISI étaient politiquement faibles, incapables d'influencer les décisions gouvernementales ou d'offrir une résistance concertée au changement, perméables aux changements et aux interventions politiques, et de là, que ces institutions sont devenues de simples courroies de transmission dans la chaîne de commandement de l'État. C'est ce qui a permis aux dirigeants politiques de contrôler à la fois l'accès du système politique et d'élaborer et de mettre en œuvre des stratégies d'implantation des réformes économiques, comme l'a bien décrit la théorie de la révolution technocratique.

Selon nous, les institutions contribuent ainsi à résoudre les problèmes d'action collective lors de la mise en œuvre des réformes. D'une part, elles contrôlent l'accès au système politique, en ce sens qu'elles filtrent les problèmes et les solutions, les demandes populaires et les individus. Selon les circonstances et les priorités du moment, les autorités politiques peuvent modifier l'accès au système politique, soit en créant de nouveaux réseaux d'accès en remplacement ou en concurrence avec les réseaux existants, soit en accordant un poids différent à chacune des institutions dans la formulation des politiques, soit une combinaison des deux options, et de là, à leurs diverses clientèles. Peu importe la stratégie poursuivie, l'effet est le même. La capacité des opposants à influencer les politiques se trouve diminuée du fait que l'institution ou les institutions qui véhiculaient leurs demandes sont en perte de vitesse. D'autre part, elles assurent une cohésion minimale de la stratégie de mise en œuvre. Mais elles permettent surtout d'organiser les intérêts et, de cette manière, d'entretenir des réseaux sectoriels ou réseaux politiques, d'en créer de nouveaux au besoin, soit en compensant les perdants de l'ouverture économique, soit en accordant des rentes à de nouveaux groupes, soit une combinaison des deux stratégies. Bref, les institutions permettent d'adopter des stratégies d'implémentation des réformes économiques, ce qui a pour effet d'étendre l'horizon politique des dirigeants, le temps que les retombées positives, si elles se manifestent,

consolident les bases sociales de l'ouverture économique et par ricochet celle des politiciens-réformateurs qui en sont à l'origine.

Cela dit, certaines institutions peuvent résister aux changements demandés mais leur capacité est alors atténuée par la faculté des autorités politiques de sanctionner les fautifs, par une attitude attentiste généralisée, par une dispersion inégalitaire des coûts et bénéfices parmi le personnel de l'institution, et surtout par l'érosion de la capacité de l'institution dans son ensemble d'assurer son action sur une forte coalition de support et sur le contrôle de la génération des ressources de l'État. Grâce aux institutions, les politiciens-réformateurs disposent de l'espace nécessaire à la définition d'une politique autonome tout en étant en mesure d'élaborer et d'implanter une stratégie de mise en œuvre qui diminue les pressions sociales. Pour nous, la gouvernabilité des réformes économiques est assurée par le fait qu'il y a pas eu de destruction ni de rupture importante mais une transformation, suivant le poids politique relatif de chaque institution, du cadre institutionnel. Malgré cela, l'introduction de réformes économiques demeure un processus politique incertain dont seules des retombées économiques positives permettront, à terme, d'assurer la poursuite.

Pour résumer, notre position se base sur de deux éléments centraux : d'une part, la recherche de support des dirigeants politiques et, d'autre part, les ressources financières dont ils disposent pour atteindre cet objectif dans une société où l'autorité et la propriété sont institutionnellement séparées. Pour un politicien, la recherche d'appuis est un soucis constant. Cette recherche devient intense lorsqu'il accuse un important déficit de popularité qui menace sa survie politique à plus ou moins court terme. Il peut alors subordonner la réalisation d'autres objectifs, incluant les intérêts économiques, à cette seule fin.

Le rapport de l'État à la communauté d'affaires, compris comme le niveau des ressources financières de l'État et les mécanismes par lesquels il les acquièrent, détermine les stratégies par lesquelles le politicien peut poursuivre sa recherche d'appuis et, par extension, déterminent la force politique des détenteurs de capitaux du fait que l'investissement et la croissance économique ne se décrètent pas. La force politique de la communauté d'affaires varie inversement avec la disponibilité des capitaux de l'État. Lorsque les finances publiques sont exiguës, l'intervention économique de l'État et les institutions qui la supportent vont tenir compte des intérêts de la classe d'affaires, soit pour en assurer le financement, soit pour stimuler l'investissement privé, soit une combinaison des deux, le but recherché étant d'assurer la survie politique du régime et de ses dirigeants à travers la croissance économique. C'est dans ce

contexte que la communauté d'affaires possède un droit de veto sur l'orientation de la politique économique. À l'inverse, lorsque l'État dispose d'importantes ressources financières et en particulier lorsque ces ressources ne dépendent pas de la communauté d'affaires, comme dans le cas des emprunts à l'étranger, le veto de cette dernière ne fonctionne pas. Le politicien peut alors, s'il en ressent le besoin, poursuivre des politiques économiques populistes pour s'assurer de l'appui populaire.

Les institutions étatiques découlent des relations entre l'État et la communauté d'affaires. Elles se structurent autour des objectifs politiques des dirigeants et des objectifs économiques de la communauté d'affaires, le degré de dépendance des premiers aux ressources et aux actions de la seconde dictant lesquels des objectifs politiques et économiques auront préséance. Malgré les liens de subordination qui la lient aux dirigeants politiques, la force politique d'une institution procède d'une logique similaire. L'autonomie institutionnelle n'est pas tant garantie par ses attributs propres, quoique ces derniers apparaissent une condition obligée à l'autonomie. Elle ne dépend pas non plus tellement de l'appui direct que l'action institutionnelle procure aux politiciens dans la mesure où ce dernier peut à la limite être assuré à travers d'autres canaux ou d'autres instruments. L'autonomie institutionnelle pendant à l'instar des autres détenteurs de capitaux avant tout de son contrôle sur la génération des ressources de l'État. Là encore lorsque l'État dispose de ressources de provenance autres que celle de la communauté d'affaires, la force politique des institutions devient illusoire. Elles deviennent alors perméables aux changements.

Nous croyons que ce dernier cas s'applique aux grandes institutions de l'ISI durant les réformes économiques. Pour regagner l'appui populaire perdu durant la crise économique, les autorités politiques ont eu à faire un choix stratégique. La première stratégie était de conserver des institutions socialement dévalorisées en raison de leurs rôles dans l'endettement national et incapables de générer des ressources suffisantes pour assurer le service de la dette, relancer l'économie et surtout maintenir la vaste coalition traditionnelle du régime. La seconde était de se concilier à la fois la communauté d'affaires internationales, qui faisait du démantèlement de l'ISI et de ses instruments une condition à un allègement du fardeau de la dette, à une reprise des flux financiers, de l'investissement étranger, et le patronat national, qui lui exigeait que l'on lui cède les principales sociétés d'État en échange de son appui aux réformes économiques. Bref, pour assurer leur survie politique, les autorités ont dû juger entre un statu quo économiquement intenable et le changement de modèle économique. Les politiciens-réformateurs ont choisi la seconde stratégie jugeant à la fois : (a) que la transformation des institutions de l'ISI sur la base

d'une économie ouverte rétablirait la crédibilité du gouvernement auprès des agents économiques nationaux et étrangers en particulier et du public en général quant au sérieux des dirigeants de restructurer l'économie nationale; (b) que l'ouverture économique favoriserait un retour à la croissance plus rapide et de là leur survie politique; (c) que la marge financière dégagée, notamment de l'allègement des conditions de remboursement de la dette et de la privatisation des sociétés d'État, permettrait de mettre en œuvre des mesures compensatoires à plus ou moins grandes échelles de manière sinon à rallier ou du moins à diminuer les oppositions; (d) que son contrôle de l'appareil d'État leurs permettraient de modifier l'accès au système politique et d'administrer au besoin des interventions politiques ciblées; et enfin (e) que la mise en œuvre des réformes économiques établirait une distance politique vis-à-vis leurs prédécesseurs disgraciés.

Avec la présentation de notre argument s'achève la première partie de ce chapitre introductif consacré à l'examen critique de la littérature. Au cours des sections qui suivent, nous développons une méthodologie qui permet, en nous basant sur l'exemple mexicain, de vérifier empiriquement sa pertinence.

1.4 MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE : L'ÉTUDE DU CAS MEXICAIN

Au plan méthodologique, nous proposons de mesurer le décalage existant entre l'ancien système de relation État-industrie et celui qui émerge de l'ouverture économique (1986-94). Plus particulièrement, nous proposons l'étude diachronique d'une institution centrale de l'ISI, la banque de développement industriel Nacional Financiera (NAFIN). Trois éléments appuient ce choix méthodologique. Premièrement, l'étude de cas, c'est-à-dire : «(Une) étude multiface en profondeur, utilisant des méthodes de recherches qualitatives, d'un phénomène social unique»(Orum, Feagin et Sjoberg,1991:2) est une méthode de recherche depuis longtemps acceptée en sciences sociales (voir: Eckstein,1975). Parmi ses principaux avantages on note qu'elle permet d'étudier les observations et les concepts dans leur environnement, qu'elle favorise une approche holiste du phénomène, qu'elle introduit dans l'analyse une dimension temporelle et enfin, qu'elle favorise les innovations théoriques et les généralisations (Orum, Feagin et Sjoberg,1991:6-7). Par ailleurs, les études de cas sont particulièrement indiquées lorsque le phénomène à expliquer accuse un déficit théorique important, ce qui est visiblement le cas du rôle des institutions dans le changement de modèle économique, perçues généralement comme des freins au changement plutôt que des sources de changement. À ce niveau et contrairement aux théories institutionnelles, une étude diachronique permet de mettre l'accent sur

les ruptures ou les innovations plutôt que sur les continuités au niveau du cadre institutionnel de manière à illustrer le nouveau rôle de l'État, les changements institutionnels qui supportent les nouvelles initiatives étatiques et la dynamique qui permet d'apporter des changements au cadre institutionnel.

Deuxièmement, une étude sectorielle est doublement indiquée. D'une part, la fragmentation de l'action étatique sur des bases fonctionnelles et sectorielles rend une évaluation de la capacité de l'État d'articuler les relations État-société illusoire au plan logistique; et par le traitement superficiel qu'elle suggère peu significative au plan heuristique (Atkinson et Coleman, 1989). D'autre part, si, comme nous le croyons, l'ouverture économique est une tentative gouvernementale visant l'insertion de l'économie mexicaine à une économie de plus en plus globale (dans un contexte où l'ISI était en perte de vitesse tant au niveau de la compétitivité de l'industrie nationale et de la croissance économique qu'au niveau politique où la légitimité du régime était remise en question), une étude sectorielle permet d'apprécier les nouveaux arrangements politico-institutionnels introduits de manière à soutenir les gains de compétitivité nécessaires à l'industrie pour survivre dans un contexte de concurrence ouverte (Hollingsworth, Schmitter et Streeck, 1994).

Enfin, dans la mesure où nous établissons un lien entre l'autonomie de l'État et l'autonomie des institutions, mesurer l'autonomie institutionnelle au niveau d'un secteur particulier est indicatif de la capacité d'action de l'État dans le secteur. Par ailleurs, l'étude de l'évolution de cette autonomie institutionnelle permet de rendre compte directement de la problématique plus spécifique du changement institutionnel, c'est-à-dire qu'elle permet non seulement de faire contraster les nouvelles pratiques vis-à-vis les plus anciennes mais aussi d'illustrer les facteurs politiques, économiques et institutionnels qui ont favorisé l'adoption de ces nouvelles pratiques.

Il faut néanmoins reconnaître qu'il est toujours aventureux de tirer des conclusions en s'appuyant sur l'exemple d'un seul cas. Sans prétendre à une transférabilité complète des observations faites dans le cadre de l'exemple mexicain aux autres cas d'ouverture économique, il demeure qu'elles peuvent servir de base à l'analyse d'autres cas. En ce sens, l'étude proposée possède un caractère exploratoire évident et ne constitue qu'un jalon dans la construction d'une théorie des changements de modèle économique.

1.4.1 DE L'ISI À L'OUVERTURE ÉCONOMIQUE : LE CAS MEXICAIN

Le Mexique n'est certes pas le seul pays à avoir entrepris de transformer son économie durant les années 80 et 90. D'une manière ou d'une autre et avec plus ou moins de réussite la plupart des PVD ont entrepris un processus similaire. Il demeure que le cas mexicain est souvent cité en exemple. L'on reconnaît que les dirigeants mexicains ont su introduire une série de mesures économiques, nonobstant les oppositions réelles ou appréhendées, qui impliquent non seulement le redéploiement de l'industrie nationale sur la base des forces du marché mais par un effet de rétroaction appellent à la redéfinition de l'État quant à son rôle et à ses attributs dans le nouveau modèle économique (Bradford (dir.), 1994). Par exemple, Loser et Kahler (dir.) (1992:1), dans une étude du FMI, commentaient le cas mexicain en ces termes :

«L'expérience du Mexique (...) n'est pas le résultat d'un ajustement rapide des politiques mais la conséquence d'un persistant, courageux et difficile processus d'ajustement qui a débuté au début des années 80 et qui s'est intensifié les années subséquentes. Le processus d'ajustement et d'adaptation fut sans retour en arrière. Des politiques se sont révélées insuffisantes pour atteindre les objectifs fixés par les autorités; des réformes structurelles cruciales ont été introduites trop tard dans la décennie; des politiques en réponses aux changements des conditions économiques externes ont pris quelques fois du temps à être adoptées; des coûts considérables en termes d'ajustements ont été nécessaires pour regagner la crédibilité des politiques gouvernementales. À la fin, la politique des autorités mexicaines, bien qu'elle impliquait des risques, a payé. Le pays est maintenant positionné pour renouer avec une croissance économique soutenue et la stabilité financière».

La crise de la dévaluation du peso, commencée durant le dernier mois de la présidence salinas (19 décembre 1994), diminuera l'euphorie entourant : «la manière mexicaine de transformer l'économie» (Aspe, 1993; voir: Krugman, 1995). Ceci dit, la crise du peso n'a pas engendré un retour en arrière (si cela était possible), ce qui suggère que minimalement le nouveau modèle économique avait dès cette époque acquis suffisamment d'appuis.

Plus important comme critère de sélection, le cas mexicain présente certaines caractéristiques qui permettent d'isoler les facteurs institutionnels des autres facteurs conditionnant le processus d'ouverture économique et par le fait même de contrôler les variables institutionnelles. Le système politique mexicain a ceci de particulier qu'il possède un caractère exclusif. C'est dans la foulée des arrangements entre les vainqueurs de la Révolution (1910-1917), qu'à partir de la fin des années 20 s'est consolidé un État de type bureaucratique-autoritaire dont les traits principaux sont les sept suivants : la centralité du Président dans la définition des politiques gouvernementales; le fonctionnement unitaire (centré sur la Présidence) bien que la Constitution prévoit un partage des pouvoirs entre les niveaux de gouvernements et à l'intérieur de l'État fédéral entre l'exécutif, le législatif et le judiciaire; le haut degré de politisation des institutions, la

bureaucratie étant notamment l'un des principaux lieux de recrutement du personnel politique; la très grande stabilité visible, d'une part, par le contrôle sans interruption depuis sa fondation en 1928 du PRI, mais surtout, d'autre part, par la passation pacifique du pouvoir d'un Président à l'autre à la fin de son mandat; l'orientation nationaliste qui s'est traduite à partir des années 30 jusqu'aux années 80 par une participation importante de l'État dans la sphère économique; l'organisation corporatiste, visible par l'intégration formelle au sein du PRI d'organisations représentant la paysannerie, les travailleurs et la petite et moyenne bourgeoisie, et l'affiliation obligatoire des entreprises sur une base sectorielle à des chambres de commerce, dont le rôle principal est de servir de courroie de transmission des décisions gouvernementales vers leurs membres respectif; et enfin, l'exclusion d'une grande partie de la population aux processus politiques, par la tenue d'élections non concurrentielles, au profit de l'entretien de réseaux politiques très personnalisés sur le mode patron-client au sein et à l'extérieur de l'État⁴³.

De plus, à l'instar des autres pays latino-américains, le Mexique est entré avec l'ouverture économique dans une période de transition avant tout économique et dans une moindre mesure politique. Faisant explicitement référence à la Révolution de 1910, certains n'ont pas hésité à qualifier les changements introduits, particulièrement sous le Président Salinas (1988-94), de «quasi-révolution sociale»(Centeno,1994:2) et de «seconde révolution»(Delal Baer,1993) par la profondeur des changements à l'organisation structurelle de l'État qu'ils impliquent. S'il s'agit bien d'une révolution, elle ne correspond ni au modèle des révolutions sociales de Skocpol (1985), ni parfaitement à celui des révolutions d'élites de Trimberger (1972;1978) dans la mesure où elle n'a pas engendré de conflits armés, pas plus que de renversements de classes ou la constitution d'un pouvoir politique parallèle. Elle en diffère surtout de ces modèles du fait qu'elle s'inscrit dans le respect des normes politiques mexicaines existantes. Le phénomène prend racine dans les organes décisionnels de l'État. Il est technocratique à la fois par sa conception et par sa mise en œuvre⁴⁴. Il s'agit d'un cas où les représentants de l'État : le Président, le cabinet et les hauts fonctionnaires, s'appuyant principalement sur leur contrôle des ressources publiques, redéfinissent le système de relations entre l'État et la société. L'action est de haut vers le bas suivant les lignes organisationnelles de l'État. Dans son ensemble la société, dans ce processus,

⁴³ Sur le système politique mexicain, voir entre autres : Camp,1995c;1993; Aquilar Camín et Meyer,1993; Gannon,1992; Collier et Collier,1991; Cornelius, Gentleman et Smith (dir.),1989; Story,1986; Lajous,1985; Needler,1971;1982; Carpizo,1978; Reyna et Weinert (dir.),1977; González Casanova,1977; Cosío Villega,1973;1974; Meyer,1973; Hansen,1971.

⁴⁴ Voir : Cook, Middlebrook et Molinar Horcasitas (dir.),1994; Centeno,1994; Córdoba,1994; Pastor et Wise,1994; Kaufman, Bazdresch et Heredia,1994; Heredia,1994; Hernández Rodríguez,1993a.

ne joue qu'un rôle secondaire, passif et résiduaire. Le seul acteur qui se démarque de ce constat est le grand patronat, qui une fois le processus enclenché, a négocié sa participation, puis appuyé le processus de réformes. Sur le plan pratique, l'absence de demandes explicites de même que l'absence de mouvements d'opposition organisés procurent l'avantage de restreindre le nombre d'intervenant dans le processus d'ouverture et permet de concentrer l'effort d'analyse sur le rôle des institutions.

Enfin, sur le plan économique, avec un produit national brut (PNB) estimé, en 1994, à 474.2 milliards de dollars (de 1990), le pays se classe, par la taille de son économie, second en Amérique latine, après le Brésil, et neuvième au sein de l'OCDE, derrière les pays formant le Groupe des sept pays les plus industrialisés (G-7) et l'Espagne (Maddison, 1995:119,192-197,201). En outre, la dispersion sectorielle de l'emploi salarié⁴⁵ de même que l'indice d'urbanisation⁴⁶ sont comparables, bien que légèrement inférieurs, à ceux des pays développés. Sans être une grande puissance économique, la taille et la structure de son économie le classent parmi les plus développés des pays à revenus intermédiaires⁴⁷. À l'échelle internationale, le Mexique est assez puissant pour ne pas être dominé par l'étranger mais ne possède pas une force suffisante pour influencer d'une manière déterminante la conjoncture internationale. Toutefois, à titre de puissance moyenne, il possède une marge de manœuvre appréciable quant à la définition et la mise en œuvre de ses politiques économiques.

Malgré les considérations qui viennent d'être évoquées, le cas mexicain représente un cas parmi d'autres. En ce sens, la présente étude ne vise pas à justifier les choix économiques mexicains, ni n'a la prétention que «la manière mexicaine» est l'unique ni la meilleure manière d'entreprendre des mesures d'ajustement structurel. En fait la discussion ultérieure met en lumière d'importantes lacunes. Si le cas mexicain ne peut être dans son ensemble considéré un cas critique, la Nacional Financiera, elle, peut prétendre au titre (voir : Eckstein, 1971).

⁴⁵ En 1994, les secteurs primaires, secondaires et tertiaires fournissaient respectivement 25.2, 23.4 et 51.5% de l'emploi salarié au Mexique (NAFIN, 1995d: tableau 2.4).

⁴⁶ Si en 1950, sur les quelques 25.8 millions d'individus que comptaient le Mexique seulement 42.6 % de la population étaient des citoyens, en 1990, ces derniers constitueront 71.3% de la population, estimé alors à 81.3 millions d'individus (NAFIN, 1995d: tableau 1.1).

⁴⁷ Au Mexique, le PNB par habitant sur la période allant de 1981 à 1994 inclusivement se situait autour de 5000 dollars au taux de 1990 (Maddison, 1995:215). Évidemment, l'indice ne reflète pas la distribution de la richesse, très inégalitaire au Mexique.

1.4.2 LA NACIONAL FINANCIERA ET LE FINANCEMENT DE L'INDUSTRIE

Dans la mesure où l'un des objectifs premiers est de montrer les insuffisances des théories institutionnelles qui affirment qu'en raison de leur inertie ou de groupes clients les institutions constituent des freins au changement de modèle économique, l'utilisation d'un cas critique de ces théories est tout indiquée. Nous croyons que la banque de développement industriel Nacional Financiera (NAFIN) représente un tel cas critique.

La NAFIN a été sélectionnée sur la base qu'elle est l'une des représentations, sinon la meilleure, des «poches d'efficience» de la bureaucratie mexicaine. Certains manuels d'économie politique du développement vont même citer la banque comme l'un des meilleurs exemples de l'autonomie de l'État c'est-à-dire de la capacité des PVD à agir sur le processus d'industrialisation et ainsi de transformer la structure socio-économique de la société (Cypher et Dietz, 1997:281; Blair, 1964 faisant figure de classique de la discipline). Son nom est associé aux grandes réalisations mexicaines, notamment dans les projets liés aux industries de base (l'acier, les mines, la chimie), aux infrastructures (la construction de routes, de canaux d'irrigations, de l'*Universidad Nacional Autónoma de México* (UNAM), des installations olympiques), aux transports (les chemins de fer, le métro de Mexico), à l'énergie (l'électricité), à l'industrie de transformation (les aliments, le textile, le bois, le papier, les appareils mécaniques et électriques, le matériel de transport) et au tourisme (Cancun, Ixtapa). La reconnaissance de son savoir-faire au plan technique et financier dépasse largement les frontières nationales. Depuis très longtemps elle est considérée comme un interlocuteur crédible dans la communauté internationale et à ce titre y a souvent représenté le gouvernement mexicain⁴⁸.

Par ailleurs, durant l'ISI (1950-86) cette banque occupait une position charnière dans la définition des politiques économiques mexicaine. D'une part, depuis sa fondation en 1934 et particulièrement depuis la révision de la Loi constitutive de Nacional Financiera de 1940⁴⁹, la

⁴⁸ Ni les changements d'orientation survenus durant le mandat du Président Salinas (1988-94), ni la crise du peso n'ont semblé modifier ce constat. Par exemple, pour son rôle joué dans le retour rapide du Mexique sur le marché des capitaux lors de la crise du peso, elle recevait le prestigieux prix 1995 de meilleure agence émettrice sur les marchés internationaux décerné par l'*International Financing Review* (IFR) (NAFIN Rapport annuel 1995:40).

⁴⁹ Depuis 1934, la Loi constitutive de Nacional Financiera a été modifiée à sept reprises, en 1940, 1947, 1967, 1975, 1981, 1986 et 1991, pour répondre aux circonstances du moment : généralement augmenter les

NAFIN a un triple mandat, fournir le financement et le soutien technique aux entreprises et secteurs industriels désignés stratégiques au développement économique du pays par les autorités gouvernementales, agir à titre d'agent financier du gouvernement fédéral auprès des prêteurs et des marchés obligataires internationaux et, enfin, favoriser le développement des marchés secondaires des capitaux nationaux⁵⁰. D'autre part, avec des actifs totaux s'élevant en 1994 à 166,5 milliards de N\$pesos (équivalant alors à 31,3 milliards de dollars), la banque se présente comme la seconde institution financière du pays si l'on exclut la banque centrale et la plus importante banque de développement du Mexique (NAFIN Rapport annuel 1994:19).

Enfin, si l'institution n'est pas la seule qui aurait pu faire l'objet de l'étude, son choix est par exemple préférable à la Banque centrale, au ministère des Finances ou à celui de la Programmation et du Budget (SPP). Leurs rôles dans la restructuration économique a déjà fait l'objet d'importantes recherches, ce qui diminuerait grandement l'originalité de la présente étude. En outre, ces institutions ne sont pas aussi directement impliquées au niveau des différents secteurs industriels. Mais surtout, du fait que ces institutions ont constitué traditionnellement au sein de l'État la base institutionnelle du courant libéral, puis, du courant réformateur, groupes favorables au laisser-faire économique (voir tableau 4.9), elles ne peuvent prétendre représenter un cas critique des arguments institutionnels, à savoir que les institutions vont résister aux changements. Par ailleurs, dans la mesure où le financement industriel couvre un plus large éventail de secteurs que les sociétés d'État, comme le monopole pétrolier Petroleos de México (PEMEX) pour ne citer que la plus importante, l'étude de la politique de financement répond au critère, discuté plus haut, d'une approche sectorielle tout en étant indicatrice de l'ensemble des nouvelles relations État-industrie.

En sommes, par son prestige, ses réalisations, son expertise technique et financière, son niveau de ressources, ses liens tant internationaux qu'au niveau de l'industrie, sa position stratégique dans la formulation des politiques économiques, mais surtout le fait qu'elle était un pilier de l'ISI et l'un des principaux agents de l'industrialisation mexicaine, la restructuration de NAFIN représente un cas critique (si un tel cas existe) de la thèse de l'immobilisme des institutions (voir :

ressources de l'institution sans que l'orientation stratégique de la banque ne soit réellement altérée (NAFIN, 1994c).

⁵⁰ Soulignons dès maintenant, parce que nous étudions le financement industriel, que l'accent est volontairement mis sur la politique de crédit de l'institution, en termes d'assignations, de clientèles, de modes de distribution, etc., et que ses deux autres mandats (représenter le gouvernement fédéral auprès de

Ecksteins,1971). Si selon l'argument institutionnel, il existe une institution au Mexique qui aurait dû et pu résister au changement de modèle économique c'est bien la Nacional Financiera.

Pourtant il n'en sera rien. Nous montrerons ainsi qu'avec l'ouverture économique la banque a été évincée des centres décisionnels en matière de politique économique et que depuis elle joue un rôle de simple exécutant. Ce qui illustrera clairement que les théories institutionnelles et les choix rationnel surestiment la capacité de résistance des institutions et incite à rechercher les facteurs et processus par lesquels une institutions s'adapte au changement de modèle économique.

Dans la mesure où NAFIN constitue le principal indicateur de la thèse, il convient maintenant de mieux comprendre ce que sont les banques de développement et les conditions dans lesquelles elles fonctionnent.

1.5 QU'EST-CE QU'UNE BANQUE DE DÉVELOPPEMENT?

Diamond (1957) fut l'un des premiers a entreprendre une étude systématique des banques de développement dans les PVD. Reconnaisant que les diverses banques de développement variaient amplement l'une de l'autre, en ce qui à trait : à leur statut juridique, leur degré d'autonomie vis-à-vis les instances gouvernementales, leur mode de financement, leurs moyens d'intervention, la nature sectorielle ou globale de leur champs d'activité, leur couverture régionale ou nationale de leurs mandat, etc., il soulignait néanmoins qu'elles possèdent en commun la caractéristique d'avoir été fondées pour : «La fourniture de capitaux et la création d'entreprises lorsque l'on croyait que l'une ou les deux de ces conditions à la croissance économique faisaient défaut»(Diamond,1957:2). Dans son étude, il utilisait cependant une définition plus restrictive : «Une banque de développement (...) est une institution financière vouée premièrement à stimuler le secteur privé de l'économie»(Diamond,1957:4). Trop limitée, cette définition ne permet pas de distinguer par exemple les banques de développement des banques privées d'investissement. Elle ne permet pas non plus de tenir en compte que l'action de bon nombre de banques de développement ne se limite pas à la simple dimension financière mais inclut également des services de support aux entreprises, tel l'assistance technique (Kane, 1975:14).

la communauté financière internationale et de développer le marché national des capitaux) ne seront abordés que s'ils ont un impact sur la politique de crédit.

Au plan fonctionnel et organisationnel, les banques de développement ne sont pas très différentes des autres institutions financières. À l'instar de ces dernières, elles sont un mécanisme financier qui après s'être approprié une partie de l'épargne la répartit entre les divers agents et secteurs économiques. Elles s'en distinguent par leur caractère public qui se manifeste particulièrement à trois niveaux. D'abord, c'est l'État qui à travers les lois et règlements leur définit un champ d'activité et décide de l'allocation sectorielle des crédits. C'est également lui, particulièrement durant la période de démarrage, qui en constitue le principal bailleur de fonds, soit directement par le biais de transferts ou indirectement en garantissant leurs emprunts, ou encore soit, en créant un mécanisme légal qui oblige les agents économiques à leur confier une partie de leurs capitaux. C'est enfin l'État qui, en général, contrôle le conseil d'administration, soit seul ou dans le cadre des sociétés mixtes, comme celui de la NAFIN, en association avec des partenaires privés minoritaires, gardant ainsi la main haute sur leur orientation stratégique et leur direction.

Elles se distinguent des banques commerciales sous au moins deux aspects. Bien que cela ne soit pas exclu, elles ne s'occupent généralement pas de crédit à la consommation et consacrent l'essentiel de leurs ressources au développement de l'appareil productif national. Plus important encore, contrairement aux institutions privées, elles relayent habituellement au second rang la maximisation des bénéfices au profit de la croissance économique et du développement (Kane, 1975).

Suivant le critère du niveau de promotion, on peut classer les banques de développement en deux grandes catégories : les banques à promotion faible et les banques à promotion forte (Kuiper, 1969). Les premières sont celles qui se limitent à la dimension financière des projets. Elles apportent une partie ou la totalité du financement, en général sous forme de prêt, et laissent à d'autres la conception et la réalisation des projets. À l'inverse, les secondes se caractérisent par le fait que leur action déborde le simple aspect financier. Minimale, elles incluent un soutien administratif et technique aux divers projets, mais il n'est pas rare que les banques de développement agissent comme principal promoteur et gèrent directement des entreprises. Suivant l'analyse fonctionnaliste, le choix de l'une ou l'autre de ces deux types de fonctionnement serait directement relié à l'existence ou à l'absence de goulots d'étranglement durant le processus d'industrialisation, tels un trop petit nombre de projets viables, une classe d'entrepreneurs insuffisamment développée pour assumer le risque financier et possédant les habiletés administratives et techniques requises, le niveau de développement du marché des

capitaux ou la maturité des projets envisagés (Kuiper,1969; Dock Houk,1969; Perera,1968). Plus les problèmes sont importants, plus les États seraient amenés à socialiser les coûts liés aux processus d'industrialisation, notamment à travers les activités de promotion des banques de développement, et à assumer un rôle de premier plan dans le domaine économique (Gershenkron,1962; Kane,1975:41). Elles sont en cela des banquiers de dernier recours (Bennett et Sharpe,1982). C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le concept d'État entrepreneur, c'est-à-dire lorsque l'État entreprend, par son action économique, d'agir comme instrument de transformation sociale (Anderson,1968).

En ce sens, durant les années 50 et 60, on croyait que les banques de développement pouvaient servir de catalyseur au développement (Gershenkron,1962; Diamond,1957; Blair,1964). Elles seront élevées au premier rang des solutions aux problèmes économiques par la Banque mondiale et les autres institutions internationales de développement. La NAFIN sera alors citée comme exemple à suivre⁵¹. On invoquait particulièrement trois raisons. D'abord, on estimait que ces banques avaient la propriété d'augmenter l'offre globale de capital tout en diminuant son coût (Ben-Shahar,1967). D'une part, comme partie intégrante de l'État ou perçues comme tel, elles bénéficient, sauf exception, d'une structure de financement plus faible que n'importe quel agent économique privé, et ce, même si les destinataires finaux peuvent être des agents privés. D'autre part, dans le contexte des années 60, leur statut d'institution publique les rendait admissibles aux grands programmes d'aide des agences multilatérales de financement créées dans la foulée de l'après-guerre. Puis on soulignait qu'elles avaient la capacité de diriger les capitaux vers des secteurs à fort effet d'entraînement et ainsi de stimuler à la fois la demande globale de capital et la formation d'un marché national des capitaux (Hirschman,1958). Enfin, on croyait qu'elles pourraient pallier les carences administratives et techniques des agents économiques, en concentrant l'expertise nationale en leur sein (Dock Houk,1968).

⁵¹ Par exemple, Diamond (1957:118) dans son étude publiée par la Banque mondiale affirmait que : «La Nacional Financiera est une institution complexe qui va bien au delà des fonctions ordinaires d'une banque de développement. Elle a été l'un des principaux instruments à travers lesquels le gouvernement mexicain a recherché à stimuler et financer la croissance de l'industrie et des services publics, et elle a agi comme créateur et financier des entreprises, a mobilisé le capital national, a canalisé les prêts étrangers, a régulé le marché boursier, et comme agent pour le gouvernement fédéral et les gouvernements locaux». Un autre exemple, nous est fourni par Goldsmith (1966:21) quand il affirmait que la NAFIN : «Constitue probablement l'apport le plus original du Mexique aux différents types d'institutions contribuant au financement du développement et à la croissance économique». Mais c'est a Blair (1964) que l'on doit la première étude approfondie de l'institution.

La conception fonctionnaliste n'est cependant pas sans défauts. Ses propositions sur la finalité, le niveau d'autonomie et surtout de l'efficacité des banques de développement ont été depuis remises en cause. Les trois sous-sections suivantes permettent de synthétiser et de prendre parti dans chacun des débats.

1.5.1 LA DOUBLE FINALITÉ DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

La thèse fonctionnaliste est pour l'essentiel normative. Son objet est d'identifier des outils et mécanismes qui permettent d'enclencher et d'accélérer le développement économique des PVD. Toutefois, comme le rappelaient Bennett et Sharpe (1982:172) montrer en quoi l'intervention étatique est nécessaire : «N'explique pas pourquoi (encore moins comment) l'État agit pour rencontrer ses besoins». Malheureusement, ils n'échappent pas à leur propre critique⁵². En guise d'alternative au fonctionnalisme, ils offrent une perspective marxiste, elle-même fonctionnaliste, qui voit les actions des banques de développement mexicaines, celles de la NAFIN en particulier, comme reflétant les besoins du Capital. Nous avons déjà mis en doute l'hypothèse marxiste. Nous défendons plutôt l'idée que les banques de développement, comme institutions du domaine public, sont des instruments économiques qui servent les intérêts politiques du régime du moment⁵³. De notre point de vue, leur action vise à assurer la légitimité du régime, à long terme, si elles sont sources de croissance, ou, à plus court terme, si elles se limitent à la distribution de bénéfices à des groupes jugés politiquement importants. En d'autres mots, elles ne sont pas au service du développement per se mais d'un certain développement, celui qui permet d'asseoir l'intervention économique de l'État dans une structure politique particulière, c'est-à-dire, dans le cas mexicain, d'une élite bureaucratique et politique qui cohabite sous l'égide du parti dominant.

⁵² Par exemple, ils affirment que : «Le Mexique a émergé de la Révolution sans une classe entrepreneuriale capable de diriger l'industrialisation; conséquemment, un «besoin» s'éleva pour des arrangements institutionnels spéciaux pour confronter et résoudre les problèmes d'un développement retardataire»(Bennett et Sharpe,1982:172).

⁵³ Par exemple, dans le cas des institutions décentralisées mexicaines, : «La notion «d'entreprise mixte» suggère considérablement plus de contrôle privé que c'est en fait le cas. Le statut d'autonomie de ces agences est légalement circonscrit et leur contrôle par les autorités politiques est structurellement assuré»(Anderson,1963:136).

1.5.2 L'AUTONOMIE DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

Les fonctionnalistes se sont toujours faits les avocats d'une certaine distance entre les banques de développement et les autorités politiques, notamment en leur accordant un statut juridique particulier de même qu'une autonomie financière et administrative, de manière à les préserver des pressions politiques (Mathew, 1968). Bien que souhaitable au plan technique, la proposition demeure naïve compte tenu, si l'argument exposé précédemment tient, que les différences entre les fonctions économique et politique des banques de développement sont ténues voire imperceptibles. La proposition est également naïve du fait qu'elle laisse entendre que l'autonomie institutionnelle peut être décrétée et codifiée dans des lois. Au-delà de son statut juridique, l'autonomie institutionnelle est avant tout un processus, un résultat même, lié à la fois à son expertise, ses réalisations, aux priorités gouvernementales, à l'organisation des intérêts au niveau sectoriel, et surtout, comme nous le croyons, elle découle du degré de dépendance de l'État aux ressources de la communauté d'affaires. Les banques de développement utilisent leurs expertise technique et financière comme outil principal de marchandage avec les autorités politiques pour faire avancer leurs propres priorités, expression de leur autonomie (Anderson, 1963:167).

De plus, si l'autonomie institutionnelle est un processus, elle n'est pourtant pas nécessairement linéaire. Elle se gagne, elle se perd. La conduite et l'habileté des dirigeants, particulièrement en période de consolidation, y est pour beaucoup. Ce sont elles qui cimentent la personnalité institutionnelle à laquelle les nouvelles recrues vont s'accoutumer et reproduire en partie. Les institutions fortes sont habituellement celles qui tablent sur le mérite plutôt que sur toute autre forme de promotion et qui sont capables de formuler et de mettre en œuvre des solutions acceptables aux problèmes qu'elles affrontent. Toutefois, il se peut que leurs ressources se tarissent, qu'elles soient incapables de formuler des solutions aux nouveaux problèmes ou que leurs actions, jugées appropriées dans un contexte donné, deviennent illusoires voire contraires à leurs objectifs et à ceux des dirigeants politiques. Bref, pour des raisons économiques ou politiques, il se peut, après avoir rayonné, qu'elles s'éclipsent plus ou moins tranquillement. Nous croyons que c'est ce qui s'est passé dans le cas de la NAFIN.

Par ailleurs, les fonctionnalistes ont tendance à considérer que la politisation des institutions et l'autonomie institutionnelle et de là, l'efficacité économique, sont des concepts incompatibles. Ce qui n'est pas nécessairement le cas, et ce pour trois raisons. Sans reprendre la discussion sur

l'efficacité économique des institutions, on peut rappeler premièrement que les institutions n'ont pas à être économiquement efficace pour avoir des effets positifs sur le développement économique (North,1990). Puis si les autorités politiques se contentent de piller ou de distribuer sur des bases partisans les ressources des banques de développement, l'impact de leur action sur le développement devient illusoire ou, dans les cas extrêmes, contre-productif. Par contre si, par leurs action économique en faveur du développement et de l'industrialisation nationale, les banques de développement visent d'une manière générale à assurer la légitimité à long terme des dirigeants, dans ce cas l'on peut assister à un processus de transformation sociale plus ou moins rapide. Enfin, que dans les États bureaucratiques-autoritaires comme le Mexique, la bureaucratie est fortement politisée. Les grandes institutions financières et sectorielles sont à la fois l'un des principaux lieux de recrutement du personnel politique et les principales bases institutionnelles des diverses factions politiques. Cela ne nie pas d'emblée l'efficacité technique de ses institutions. Cela implique plutôt que pour atteindre un poste décisionnel et politique, un individu doit être à la fois un technicien chevronné et un habile politicien⁵⁴. Les banques de développement n'échappent pas à ce constat. Malgré l'expertise que l'on reconnaît à la NAFIN, soulignons que bon nombre de ses dirigeants s'en servent comme tremplin politique. Par exemple, sur les quatorze PDG qui ont dirigé la banque, deux sont devenus ambassadeurs aux États-Unis, deux Secrétaires aux Finances, un Gouverneur de la banque centrale et, même un, maire de Mexico, et ce, immédiatement après avoir quitté leur poste (tableau 5.8)⁵⁵. Il ressort de cette discussion que la politisation des banques de développement ne détermine pas a priori leur autonomie institutionnelle. Cette dernière est à la fois fonction des attributs de la banque, des priorités des dirigeants politiques et de leurs rapports respectifs au marché. Selon les circonstances, une banque de développement peut être à la fois politisée et jouir d'une forte autonomie, cette dernière étant la marque de sa force politique.

⁵⁴ Le rôle des institutions dans le recrutement du personnel politique au Mexique est présenté au chapitre 4 section 2.

⁵⁵ Dans l'ensemble, les carrières des PDG de la banque cadrent avec le profil du bureaucrate-politicien (Hernández Rodríguez,1993a;b; Camp,1993). Ils possèdent une solide éducation en économie ou en droit. Ils ont étudié dans de prestigieuses universités étrangères ou à l'UNAM. Hormis Gustavo Petricioli (1982-86), un banquier et ami intime du Président De la Madrid (1982-88), ils occupent tous au moment de leur nomination un poste au sein des institutions économiques de l'État (tableau 5.8).

1.5.3 L'EFFICIENCE DES BANQUES DE DÉVELOPPEMENT

La prétention que l'État notamment par l'entremise de ses banques de développement peut être le catalyseur de l'industrialisation est sans doute l'élément le plus controversé de la thèse fonctionnaliste. Premièrement, comme nous venons de le rappeler, les banques de développement ne sont pas nécessairement efficaces comme le laissent plus ou moins explicitement entendre les fonctionnalistes. Cela dépend directement des ressources qu'elles contrôlent, de leur expertise, et de l'utilisation qu'elles en font, qui sont elles-mêmes tributaires des priorités changeantes des autorités politiques et des aléas de la conjoncture. C'est pourquoi le cas par cas est à privilégier.

Deuxièmement, la notion d'efficacité économique pose le problème des critères d'évaluation. On peut évaluer l'efficacité économique des banques de développement, soit sur la base de leur rentabilité, soit sur la base de la notion plus générale du développement économique et social. Le premier critère mène à s'interroger sur les profits opérationnels dégagés en relations au capital investi par les actionnaires. Une stricte évaluation de leur rentabilité est trompeuse. Malgré que les banques de développement interviennent sur le marché en développant des activités commerciales, elles agissent en marge du marché non seulement pour ce qui a trait à leur mandat et à leurs sources de financement, qui sont régis par les autorités politiques, mais également parce qu'elles agissent en «remplacement» du secteur privé, il n'est pas rare qu'elles soient en situation de monopole plus ou moins légalisé, ce qui leurs alloue une marge discrétionnaire au niveau de leur structure tarifaire respective⁵⁶. Par ailleurs, la notion de rentabilité mine jusqu'à un certain point leur mandat principal d'agir de manière à accélérer le développement du pays (Kane, 1975)⁵⁷.

⁵⁶ Par exemple, la NAFIN a traditionnellement utilisé ce pouvoir discrétionnaire pour dégager de léger surplus budgétaires lui permettant de couvrir ses coûts d'exploitation. L'objectif de la démarche était simple : limiter le plus possible les révisions tatillonnes des autorités politiques que des déficits opérationnels ou des profits mirobolants auraient suscitées. L'exercice était d'autant facilité qu'il se justifiait sur la base que la banque n'avait pas pour objet de faire du profit mais de favoriser le développement de l'industrie.

⁵⁷ Selon Kane (1975:20) une banque de développement assume un double mandat difficilement conciliable qui peut affecter l'efficacité de son action. D'une part, à titre d'institution bancaire, elle doit maximiser la rentabilité économique des projets qu'elle promeut de manière à protéger sa santé financière. D'autre part, à titre d'institution de développement, elle doit rechercher les projets qui ont le plus d'impact sur le développement indépendamment de leur rentabilité. La recherche d'un compromis entre ces deux fonctions opposées mènerait à l'exclusion des projets non rentables économiquement mais souhaitables socialement et économiquement, la construction d'école étant l'exemple de base de la critique.

L'autre critère renvoie au concept flou du développement économique et social. Selon les fonctionnalistes, celui-ci est synonyme de capacité installée, exprimée en termes de tonnes d'acier, de kilomètres de routes, du volume de production, etc.. Cette conception ne fait guère de place, au niveau de l'entreprise, aux notions d'innovation technologique, de souplesse administrative, de qualité et service, d'autonomie ou de compétitivité internationale de l'appareil productif, et, au plan social, de répartition de la richesse pas plus que de mobilité sociale⁵⁸. Comme indicateur, la notion de développement telle que comprise par les fonctionnalistes permet de se faire un idée relativement correcte d'une économie en démarrage (celle où le principal obstacle à l'industrialisation se situe aux niveaux des infrastructures), mais perd rapidement de son acuité au fur et à mesure où le pays progresse vers une économie de valeur ajoutée, du savoir et des services.

Le dernier point met en lumière que la méthodologie développée par les fonctionnalistes et largement utilisée pour évaluer l'action de la NAFIN est maintenant largement dépassée. Dès les années 60, malgré qu'ils puissent reconnaître les grandes réalisations des banques de développement, certains se sont mis à considérer qu'elles étaient devenues des freins au développement. L'école de la dépendance en particulier s'est mise à considérer que, comme pierre angulaire de l'ISI, les banques de développement ont contribué directement à la formation et au maintien du «mauvais» patron d'industrialisation latino-américain (une industrie peu compétitive, des problèmes d'endettements, des déficits du compte courant, des inégalités sociales, etc.) (voir:Haggard,1994; Evans,1979; Cardoso et Faletto,1969). Si cette école décrit bien les limites de ce type de développement, elle n'offre guère d'alternative, si ce n'est une action de plus en plus poussée de l'État dans l'économie, solution devenue illusoire avec la crise de l'endettement. C'est la reconnaissance de l'échec de l'ISI et de ses instruments qui est à l'origine de la remise en cause du rôle de l'État dans l'économie. Le fameux retrait de l'État n'a pas pour autant clos le débat sur l'utilité des banques de développement⁵⁹. Toutefois, nous

⁵⁸ Par exemple, Dodd (1951) affirmait que : «Le plus grand facteur qui régit la productivité d'un pays est la richesse ou la pauvreté de ses instruments fixes de production. Et je pense que nous ne commettrions pas une grande erreur en considérant l'accumulation de capital, c'est-à-dire la croissance du stocks des instruments de productions –croissance à la fois qualitative et quantitative- comme le centre du processus de développement»(in Meier,1984:17).

⁵⁹ Par exemple, dans le cas mexicain, Ramírez (1994:2) soutenait que les drastiques coupures budgétaires des années 80 avaient mené au sous-financement relatif des infrastructures, notamment aux niveaux des transports et de l'électricité, et que si cette situation se poursuivait durant les années 90, cela pourrait bien miner les gains économiques anticipés lors des processus de libéralisation et de privatisation.

laissons volontairement ici de côté et réservons pour plus tard une présentation détaillée de la critique libérale de la répression financière, base philosophique de l'ensemble de la restructuration du système bancaire mexicain sous le Président Salinas (1988-94).

En somme, cette discussion a fait ressortir deux éléments concernant l'évaluation de l'action des banques de développement. Au niveau institutionnel, compte tenu des ressources dont elle dispose, une banque de développement peut être considérée efficiente si elle est capable de remplir les fonctions que l'on lui a assignées. Au niveau politique et social, l'efficience d'une banque de développement est fonction de l'idée que les autorités politiques se font de la notion de développement et des stratégies à suivre pour l'atteindre dans une conjoncture politico-économique en évolution. En ce sens, dans le cas qui nous concerne, nous montrerons que ce n'est pas tellement la NAFIN qui au cours des ans est devenue inefficace, mais que c'est plutôt la grille politico-économique utilisée pour évaluer son action qui a changé dans la foulée de la crise de l'endettement, qui révèle hors de tout doute l'échec économique de l'ISI, et par ricochet, l'incapacité de la classe politique à assurer la croissance et le développement, ce qui remis en question non seulement l'action économique de l'État mais les propres bases politiques et institutionnelles de son action.

1.6 L'HYPOTHÈSE DE TRAVAIL ET LA MÉTHODOLOGIE DE RECHERCHE

L'argument de base de cette thèse est à l'effet que les politiques économiques, le cadre institutionnel qui les supporte, de même que les changements de modèle économique découlent d'un triple système d'ajustement entre des agents sociaux différenciés, à savoir les dirigeants politiques, la communauté d'affaires et les grandes institutions économiques (financières et sectorielles). Le premier concerne la définition des règles du jeu politique c'est-à-dire qu'il s'agit de définir les conditions qui permettent à un individu ou à un groupe d'individus de détenir le pouvoir politique. Le second se situe entre les dirigeants politiques et la communauté d'affaires. Il vise à concilier, à travers les politiques économiques, les intérêts politiques des premiers et les intérêts économiques de la seconde. Les institutions économiques découlent de ce niveau d'ajustement et c'est sur la base des conditions politiques et économiques qui leur a donné naissance qu'avec le temps elles vont se forger une personnalité propre. Le troisième ajustement survient lorsque les dirigeants politiques veulent adapter le cadre institutionnel en fonction des nouvelles réalités politiques et économiques.

Les dirigeants politiques dominent le jeu politique. Ils peuvent rendre obligatoires leurs décisions. Ils contrôlent l'accès au système politique. Mais parce qu'ils peuvent utiliser l'autorité et les ressources de l'État pour créer de vastes coalitions de soutien ou minimiser les oppositions de manière à assurer leur pérennité politique, ils sont les principaux agents de changement. L'autonomie des dirigeants s'exerce sur la communauté d'affaires et les institutions (d'autant plus dans ce dernier cas qu'elles lui sont légalement et politiquement subordonnées). La force politique de la communauté d'affaires et des institutions et leur capacité respective d'infléchir l'orientation des politiques économiques résident dans leurs contrôles des moyens, essentiellement financiers, par lesquels les dirigeants politiques peuvent à travers les politiques économiques atteindre leurs objectifs politiques. Autrement dit, la force politique de la communauté d'affaires et des institutions (et par extension leur capacité de résistance au changement) résident dans le degré de dépendance de l'État aux ressources de la communauté d'affaires auquel s'ajoute, dans le cas des institutions, leur rôle dans la collecte des revenus de l'État.

Pour appuyer notre proposition, nous tenterons de valider l'hypothèse générale à l'effet que : la recherche de légitimité des dirigeants politiques et le degré de dépendance de l'État aux ressources de la communauté d'affaires sont les deux critères qui déterminent l'orientation des politiques et la force politique de ses instruments dans une société où l'autorité et la propriété sont institutionnellement séparées. Lorsque l'un ou l'autre de ces facteurs, voire les deux, changent cela remet en question le cadre institutionnel et ouvre la voie à l'établissement de nouvelles relations entre l'État et la société.

Pour cela, nous montrerons, au plan politique :

(a) que depuis la Révolution (1910-17), les dirigeants politiques mexicains ont été à l'origine des principales innovations politiques, économiques et institutionnelles, et sur cette base, qu'ils peuvent au besoin modifier, changer ou altérer le système de gestion économique du pays;

(b) que les principales innovations politiques, économiques et institutionnelles se sont produites lorsque les dirigeants politiques accusaient un important déficit au niveau de leur légitimité, les innovations étant perçues comme un moyen de regagner l'appui populaire;

(c) que la participation de la communauté d'affaires à la formulation des politiques économiques a été réactive aux initiatives gouvernementales plutôt que proactive;

(d) que la crise de l'endettement a modifier radicalement les préférences des agents sociaux incluant celles des dirigeants politiques, favoriser le renouvellement de la classe politique, redistribuer le pouvoir en faveur des institutions financières de l'État et du secteur exportateur et, pour ces raisons, mener à l'adoption de la politique d'ouverture économique et au rejet de l'ISI et de ses instruments;

et, au plan institutionnel,

(e) que la création de la Nacional Financiera représente à la fois un compromis entre les factions de la classe politique et un compromis entre les dirigeants politiques et la communauté d'affaires;

(f) que la forte autonomie de la banque durant le développement stable (1950-69) se trouvait avant tout garantie par sa capacité de financer son action (et par extension celle de l'État dans son ensemble) sur le marché dans un contexte de forte dépendance de l'État aux ressources de la communauté d'affaires;

(g) que, par la suite, l'autonomie de la banque diminue, modérément durant le développement populiste (1970-82) du fait que les autorités politique accusent une importante perte de légitimité et qu'elles ont accès à d'importantes ressources extérieures privées garanties sur le potentiel pétrolier national pour financer des politiques expansionnistes et redistributives, puis fortement durant les années 80, en raison de son rôle dans l'endettement national et de son incapacité à générer suffisamment de ressources pour à la fois rencontrer les obligations internationales et relancer l'économie de manière à assurer le support populaire aux dirigeants tandis que la communauté internationale et le grand patronat font du démantèlement de l'ISI et de ses instruments une condition à leur participation à la sortie de crise;

(h) que l'institution avait atteint ses limites fonctionnelles, progressivement d'abord du fait que durant les années 60 et 70 la croissance s'était déplacée des secteurs de substitutions simples, des industries de base et des infrastructures vers les industries technologiquement plus avancées et le pétrole, puis rapidement depuis l'ouverture économique du fait que cette dernière favorise le

secteur exportateur où traditionnellement la banque n'a joué qu'un rôle marginal mais surtout qui ne laisse aucune place à un État interventionniste;

(i) que, pour les raisons évoquées en (g) et (h), que la banque était au moment d'entreprendre les réformes économiques politiquement faible, de ce fait était incapable de résister à une redéfinition de sa structure et de ses fonctions; et pour ces raisons, a été écartée du centre décisionnel mexicain; enfin,

(j) que la banque a participé activement aux réformes économiques, notamment : en représentant le gouvernement mexicain auprès des créanciers internationaux, en assainissant financièrement les sociétés d'État en vue de leur privatisation, en transférant une grande partie du produit de leurs ventes, au moyen de l'achat d'obligations gouvernementales, au gouvernement, et en mettant en place un vaste programme de financement des MPMES directement affectées par l'ouverture économique, numériquement nombreuses et traditionnellement proches du PRI.

Ainsi, comme il sera permis d'apprécier pleinement lors de l'analyse détaillée de la trajectoire institutionnelle de la banque de développement Nacional Financiera, nous croyons que l'idée développée dans cette thèse va bien au delà du cas particulier des réformes économiques et qu'il peut expliquer l'ensemble des rapports État-industrie et la trajectoire suivie par les principales institutions économiques

Notre démonstration repose avant tout sur des sources documentaires. Trop nombreux, les sources, documents et auteurs cités pour décrire l'environnement institutionnel ne feront pas l'objet d'une présentation détaillée ici et seront introduits aux besoins dans le texte. Pour sa part, si le passé de la banque est relativement connu et documenté (voir: Blair,1964; Brothers et Solís,1966; Aubey,1966; Villa,1976; Bennett et Sharpe,1982; NAFIN (dir.),1985; Ramírez,1986), la littérature disponible sur l'impact de l'ouverture économique sur l'institution demeure au mieux largement descriptive, fragmentaire et préliminaire (voir: Werner,1994; Ortiz Mendoza et Ruíz Porras,1994; Hernández Rios,1994; la série Biblioteca NAFIN). Deux documents font exceptions à cette règle en adoptant une perspective plus critique : c'est le cas de Girón et Correa (dir.) (1996), qui reprend les minutes d'un colloque sur le rôle des banques de développement à l'aube du XXIe siècle, et l'article, à notre connaissance toujours non publié, de Méndez Martínez portant sur le populisme financier. C'est pourquoi la presque totalité des données concernant la période récente utilisées pour l'analyse proviennent de documents publiés par la NAFIN ou par

d'autres organismes publics. Par ailleurs, une série d'interviews semi-directives, notamment auprès des employés du service de la recherche et de la division du crédit de la banque, étalées sur l'ensemble de notre séjour au Mexique (février 1995-avril 1996) et lors d'une brève visite ultérieure (mars 1997), nous ont permis de nous familiariser avec les coulisses de l'institution.

1.7 L'ORGANISATION DE LA THÈSE

La démonstration qui suit se divise en deux parties reflétant des niveaux d'analyse différents. La première partie examine l'évolution de l'environnement institutionnel et vise à établir une toile de fond de l'action de la banque. D'une manière plus pratique, elle examine le processus d'élaboration des politiques économiques mexicaines. Nous y démontrerons que les politiques économiques découlent d'un ajustement mutuel asymétrique entre l'État et la communauté d'affaires sur les conditions de sa participation. Ainsi, lorsque leurs intérêts divergent, ce sont les intérêts politiques, eux-mêmes découlant d'un processus au sein de l'État, qui priment, ce qui explique qu'au Mexique la participation de la communauté d'affaires est avant tout réactive aux initiatives gouvernementales. Le chapitre 2 discute des facteurs économiques et politiques qui ont amené l'État mexicain à adopter le modèle ISI durant les années 30 et 40. Nous y montrons en particulier que la création de la NAFIN visait à procurer une légitimité à la classe politique issue de la Révolution dans un contexte de forte dépendance de l'État au ressource de la communauté d'affaires. Le chapitre 3 discute du conflit État-patronat durant le développement populiste de manière à bien établir la prépondérance de l'État dans la formulation des politiques économiques. Le chapitre 4 présente les facteurs qui ont mené au rejet du modèle ISI et à la décision de restructurer l'économie sur les bases d'une économie ouverte. Il discute également des facteurs qui ont favorisé la formation d'une nouvelle alliance entre l'État et le patronat autour de l'ouverture économique.

Durant la seconde partie, la discussion se déplace au niveau institutionnel. Le but de cette section est de montrer que l'autonomie d'une institution et de là sa trajectoire institutionnelle dépend avant tout de son contrôle sur la génération des ressources de l'État dans un contexte de forte dépendance de l'État dans son ensemble aux ressources de la communauté d'affaires. Les chapitres 5 et 6 examinent les conditions qui permirent à la banque d'occuper l'avant scène dans la définition des politiques économiques durant le développement stable (1950-69), puis comment ces conditions se sont détériorées sous le développement populiste (1970-82), la relayant souvent à un rôle de simple exécutant. Le chapitre 5 présente l'évolution des différents facteurs internes

qui influencent l'autonomie de la banque, et ce sur l'ensemble de l'ISI (1947-88). Nous montreront notamment que d'une manière générale son expertise et le niveau de ses ressources financières sont relativement demeurés constants et, suite à ce constat, que ce qui explique la diminution de la force politique de la banque est d'une part une crise de légitimité sans précédent de la classe politique et d'autre part une perte du contrôle du financement de l'action étatique, l'un et l'autre de ces facteurs expliquant l'exclusion de la banque des cercles décisionnels au milieu des années 80. Le chapitre 6 étudie, à partir de l'exemple de son intervention dans le domaine de l'acier, comment l'action institutionnelle s'inscrit dans l'évolution des rapports État-industries. Ces deux chapitres permettent de rendre compte du concept d'État entrepreneur, c'est-à-dire lorsque par l'entremise de la NAFIN, l'État intervenait directement dans l'administration des entreprises et le développement des secteurs économiques, puis comment, à la faveur de la crise de l'endettement, l'État a décidé d'abandonner son rôle. Le chapitre 7 montre comment la réorientation de la banque en faveur des petits entrepreneurs s'insère dans la réforme bancaire entreprise sous le Président Salinas (1988-94) et comment la banque s'est acquittée de ses nouvelles fonctions. Nous défendrons alors l'idée que par sa conception et sa mise en œuvre l'action de NAFIN représente une mesure compensatoire destinée à coopter la multitude des petits entrepreneurs, généralement opposés à l'ouverture économique mais traditionnellement proches du PRI, durant la période de restructuration économique.

Dans la conclusion, l'argument à l'effet que les institutions jouent un rôle pivot dans les changements de modèle économique est analysé à la lumière des diverses observations faites lors de l'examen de la banque. Si l'hypothèse se vérifie, cela montrera que ce n'est ni la psychologie particulière des décideurs, ni le caractère autoritaire de l'État mexicain, mais plutôt que l'État mexicain possède une capacité institutionnelle permettant d'assurer la gouvernabilité politique et administrative des réformes économiques, même celle qui modifient radicalement les rapports État-société.

PARTIE 1

QUI GOUVERNE?

L'AUTONOMIE DU POLITIQUE

INTRODUCTION

Il existe deux façons de concevoir le rôle de l'État dans la formulation des politiques économiques. Il y a ceux qui voient en l'État un arbitre plus ou moins neutre des conflits sociaux, et sur cette base, affirment que les politiques économiques reflètent les intérêts des groupes et classes les plus puissants. En ce sens, durant les années 70, on expliquait l'émergence des États bureaucratiques-autoritaires latino-américains par le besoin de restreindre les demandes des groupes populaires potentiellement nuisibles aux intérêts du capital durant le processus d'industrialisation (O'Donnell,1973). Dans le cas mexicain, Reyna (1977:161) affirme que l'intégration, sous le Président Lazaro Cárdenas (1934-40), des travailleurs et du paysannat au sein du PRI, et de là à l'ensemble de l'État, vise leur «démobilisation» et la «dé-radicalisation» de leurs demandes en les soumettant à un contrôle corporatiste. De ce point de vue, les intérêts de l'État et du capital ne diffèrent guère, le premier agissant pour le compte du second, ce qui nie toute marge d'autonomie à l'État quant à la définition des politiques.

Dans le cas mexicain, ce type d'interprétation peut être mis en doute. Premièrement, le qualificatif de dictature ne convient pas pleinement pour décrire le système politique mexicain. Il s'agit plutôt d'une variante bénigne d'autoritarisme misant sur un pluralisme limité, une faible mobilisation et des liens intégratifs verticaux (Story,1986:6). Depuis Manuel Ávila Camacho, le dernier Général à accéder à la Présidence (1940-46), les militaires se font discrets et laissent des civils occuper les postes politiques. Si le recours à la force n'est pas exclu, son utilisation demeure malgré tout exceptionnelle. Les dirigeants politiques préfèrent d'emblée des mesures moins brutales, telles la cooptation des opposants, le clientélisme et la fraude électorale, pour se maintenir au pouvoir (Story,1986:6). Ainsi,

bien que le système politique mexicain en possède les attributs formels, sous la forme de la tenue périodique d'élections, on ne peut le considérer démocratique. Non concurrentielles et contrôlées depuis 1928 par le PRI, les élections agissent plutôt comme un plébiscite en la personne du futur président et de ses politiques. Deuxièmement, s'il est vrai que l'action révolutionnaire de l'État, basée sur la mobilisation populaire, s'estompe sous les poussées contestataires de la bourgeoisie (Hamilton, 1982;1986a), comment expliquer que dans le cas mexicain les principales manifestations de l'autonomie de l'État se produisent après le départ du Président Cárdenas (1934-40)? Troisièmement, tel que nous l'avons déjà souligné, au lieu d'une démonstration empirique, l'idée repose sur un syllogisme trompeur : parce que les politiques de l'État ont favorisé les entrepreneurs, et que les politiciens font les politiques, il découle que les dirigeants politiques sont au service du capital (Smith,1977:129). Enfin, plus fondamental, elle repose sur une conception limitée à la seule dimension politique de l'autonomie de l'État et passe sous silence sa plus importante composante, celle de l'offre, c'est-à-dire la capacité des autorités politiques et des institutions étatiques d'élaborer leurs propres objectifs industriels et de les mettre en œuvre dans une société composée d'intérêts divergeants¹.

Notre position se rapproche de celle défendue par Smith (1977:147), qui affirme que : «Bien que les leaders de l'État mexicain cherchent à stimuler la croissance et le changement à l'intérieur du cadre capitaliste, ils n'opèrent pas en priorité en faveur de la classe capitaliste (ou pour le compte d'entrepreneurs individuels)» (voir: Glade,1984; Bennett et Sharpe,1982; Kaufman et Kaufman Purcell,1977; Kaufman Purcell,1973). Elle s'accorde également avec les travaux plus récents qui mettent en lumière le caractère pluraliste, bien que limité et contrôlé, du système politique mexicain, notamment en soulignant le rôle politique des entrepreneurs² et le rôle des institutions dans la

¹ Ainsi, Story (1986:5) note que : «Certes, le secteur privé et l'État au Mexique partagent plusieurs intérêts, et la classe entrepreneuriale est un acteur politique extrêmement puissant. Depuis l'introduction d'un État mono-partiste à la fin des années 20, les politiques publiques ont fortement favorisé les intérêts des élites économiques et l'objectif de l'accumulation du capital. Toutefois, l'État n'a pas simplement été l'outil du secteur privé. (...) Bien que l'État et le secteur privé s'unissent dans une «alliance pour le profit» dans certains domaines, l'État se réserve une autonomie pour altérer ou briser cette alliance à travers des décisions redistributives telles que les nationalisations, les réformes agraires ou l'expansion de la régulation étatique. La classe entrepreneuriale ne dictait certainement pas les politiques aux élites politiques lorsque Cárdenas expropriait les terres et nationalisait les compagnies pétrolières et les chemins de fer durant les années 30, lorsque López Mateos recherchait le contrôle de plusieurs compagnies étrangères et implantait le plan du partage des profits au début des années 60, lorsque Echeverría augmentait grandement le rôle économique de l'État et critiquait sévèrement les industriels de Monterrey durant les années 70, ou (...) lorsque López Portillo adoptait le contrôle des changes et nationalisait les banques en 1982». Les mesures d'ajustement structurel, l'ouverture économique en particulier, s'ajoutent à cette liste.

² Voir: Camp,1995a; Puga,1993; Luna et Tirado,1993; Garrido,1992; Basáñez,1991; Alba Vega,1991; Valdés Ugalbe,1989; Hernández Rodríguez,1988, Story,1982.

définition des politiques³. Il est reconnu que l'État et la communauté d'affaires sont deux acteurs politiques différenciés.

Notre position s'inscrit ainsi dans une perspective pluraliste limitée où le pouvoir est exercé par quelques acteurs clés : les autorités politiques, la communauté d'affaires nationale et les grandes institutions économiques financières et sectorielles. Les premiers maximisent leur maintien au pouvoir, la seconde, la rentabilité tandis que les dernières, des objectifs bureaucratiques, minimisent leur pérennité institutionnelle et fonctionnelle. Nous pensons que les politiques économiques et par extension les changements de modèle économique sont le reflet d'un triple système d'ajustement. Le premier se situe au sein de l'État, en particulier au sein de la classe politique, et porte sur les conditions qui permettent d'assurer la pérennité politique des dirigeants. Que ce soit par la force ou le vote, il s'agit essentiellement de déterminer les règles du système politique qui permettent à un individu ou à un groupe d'individus d'accéder au pouvoir et de s'y maintenir. Au Mexique, cet ajustement prend la forme de rivalités entre factions politiques ou «*camarillas*»⁴, qui se concurrencent pour accroître leur pouvoir à travers les luttes bureaucratiques et institutionnelles.

Dans ce contexte, les politiques économiques de l'État ne sont qu'une option non violente visant à soutenir la légitimité des dirigeants. Toutefois, parce que le développement et la croissance ne se décrète pas, un second ajustement, entre l'État et la communauté d'affaires, permet d'établir les conditions par lesquelles cette dernière participe à l'effort économique et ainsi à la légitimation des dirigeants. C'est ainsi qu'entre les objectifs politiques des dirigeants et les objectifs économiques de la communauté d'affaires s'établit un système de relations tournant autour du degré de dépendance de l'État aux ressources et à l'action des agents économiques privés. La relation est directe : plus l'action économique de l'État dépend des ressources de la communauté d'affaires, plus il doit subordonner la réalisation de ses objectifs politiques à ceux économiques de cette dernière, ouvrant ainsi la porte à une collaboration plus ou moins étroite entre l'État et la communauté d'affaires. À l'inverse, moins grande est la dépendance, plus les critères politiques peuvent dominer les critères économiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des politiques gouvernementales, ce qui ouvre la voie au populisme économique.

³ Voir : Centeno, 1994; Kaufman, Bazdresch et Heredia, 1994; Camp, 1993; Hernández Rodríguez, 1993a.

⁴ Suivant Camp (1993:103) la *camarilla* est : «Un groupe d'individus qui partagent des intérêts politiques et s'appuient les uns sur les autres pour augmenter leurs chances dans le système politique».

Le troisième ajustement se produit entre les autorités politiques et les institutions économiques. Il porte sur la structure organisationnelle de l'État et sur la participation de chaque institution dans cette structure. Ce troisième niveau d'ajustement demeure subordonné aux deux précédents. À titre d'intermédiaires, les institutions de l'État vont, dans leur forme, leur mode d'opération, leurs actions économiques, refléter le système de relations liant les autorités politiques et la communauté d'affaires, se structurant à la fois autour des objectifs politiques des dirigeants et des objectifs économiques de la communauté d'affaires. Avec le temps, suivant le mode bureaucratique, les institutions acquièrent ce que l'on nomme une personnalité institutionnelle ou culture institutionnelle et des objectifs originaux. De ce fait, elles tendent à devenir des acteurs politiques différenciés des dirigeants politiques mais qui leurs demeurent légalement et politiquement subordonnés.

En plus d'établir une toile de fond politico-économique, qui servira plus loin à analyser l'évolution de la NAFIN, cette partie analyse l'évolution des relations État-communauté d'affaires depuis la période révolutionnaire (1910-1917). Cela nous permet de montrer la prépondérance de l'État dans la définition des politiques économiques mexicaines, illustration de son autonomie et sur cette base, d'établir que l'État est le principal agent de changement au Mexique. Cela dit, nous n'infirmerons rien que l'État a recherché et recherche, pour des raisons politiques et administratives, la collaboration d'acteurs sociaux clés telle la communauté d'affaires. Néanmoins, lorsque les positions entre l'État, exprimé par les dirigeants politiques, et le patronat divergent, c'est celle de l'État qui prédomine. Ce dernier incarne la violence légitime, contrôle les mécanismes d'accès au système politique, peut opposer au patronat sa propre capacité de production. De plus, d'une manière générale, dans ses relations avec le patronat, l'État peut, à l'instar du Maire Lee, jouer sur plusieurs tableaux tels que s'appuyer sur le mouvement ouvrier pour contrebalancer le pouvoir patronal ou jouer un secteur du patronat contre l'autre. Enfin, plus radical, si l'option se présente et le besoin s'en fait sentir, il peut avoir recours à d'autres ressources que celles de la communauté d'affaires notamment à travers l'endettement externe privant ainsi cette dernière, le contrôle des capitaux. C'est pourquoi la dynamique générale de l'action patronale au Mexique est réactive plutôt que proactive aux initiatives gouvernementales (Kaufman Purcell, 1973:37).

Au plan organisationnel, cette partie couvre les trois prochains chapitres. Le chapitre 2 présente les raisons politiques et économiques qui ont amené l'État mexicain dans les années 30 à se doter d'institutions lui permettant par la suite d'assumer le leadership de l'industrialisation. En se basant

sur l'exemple de la radicalisation de l'action politique du patronat durant le développement populiste (1970-82), le chapitre 3 montre les limites de l'action patronale quant à la définition des politiques économiques. Enfin, le chapitre 4 présente les raisons structurelles et politiques qui ont mené l'État mexicain à partir du milieu des années 80 à modifier sa politique industrielle et les raisons qui ont amené le patronat à se rallier à la décision de restructurer l'économie. Ensemble ces trois chapitres illustrent la capacité des dirigeants politiques mexicains d'organiser et d'altérer au besoin de vastes coalitions de soutien, et sur cette base, la capacité qu'ils ont de modifier l'organisation des intérêts existants.

CHAPITRE 2

L'ÉTAT ENTREPRENEUR.

DE LA STABILISATION POLITIQUE À L'ISI (1917-69)

INTRODUCTION

À partir des années 30, l'État mexicain occupe une place prépondérante dans le processus d'industrialisation et de transformation sociale du pays. L'accentuation de son rôle économique s'inscrit dans le processus de stabilisation et de normalisation politique entre les factions de la «famille révolutionnaire»¹. Elle s'inscrit aussi dans la volonté des dirigeants politiques d'asseoir la légitimité du nouvel État révolutionnaire dans le contexte de la reconstruction économique nationale et la Grande Dépression. La mise en œuvre de l'ISI et l'institutionnalisation de ses instruments viennent consolider les bases sociales du régime en alimentant une vaste coalition d'intérêts différenciés, tels les travailleurs, les classes moyennes et les industriels. Cette proposition est développée en quatre parties. La première discute des innovations politiques, comme la fondation du PRI en 1928, qui permettent de concilier les intérêts des diverses factions de la classe politique. La seconde présente les raisons qui ont mené à l'adoption et la mise en œuvre de l'ISI. La troisième expose en s'appuyant sur la réforme bancaire des années 30 les bases institutionnelles de l'ISI. Enfin, la dernière analyse la participation du patronat dans l'adoption et la mise en œuvre de l'ISI. Ainsi, il apparaîtra clairement que la création de la NAFIN résulte d'un double compromis, le premier au sein de la classe politique sur le fait que la légitimité du régime serait par des interventions économiques, le second entre l'État et la communauté d'affaires sur le fait que l'État devait limiter son action à la prise en charge des secteurs économiques délaissés par le secteur privé et d'une manière générale soutenir l'initiative privée. Dans le contexte de finances publiques exigües de l'entre-deux-guerres, au plan institutionnel, ce double compromis prendra la forme d'une forte autonomie de la banque

¹ Alors qu'il a pris moins d'un an pour chasser le dictateur du pouvoir, la paix entre les trois grands groupes révolutionnaires, représentés par les figures historiques que sont Vénastunio Carranza, Francisco (Pancho) Villa et Emilio Zapata, n'est atteinte qu'en 1917 lorsque le Général Alvaro Obregón à la tête des «Carrancistas» est en mesure d'anéantir par la force n'importe lequel des autres chefs révolutionnaires pris isolément (Castro Rea, 1991:49).

perçue comme le meilleur moyen d'assurer le financement de l'action étatique sur le marché. Ce n'est toutefois que durant le développement stable (1950-69) que l'autonomie de la banque s'exprimera le plus clairement, par son action, elle sera au cœur d'un processus d'industrialisation.

2.1 RÉVOLUTION ET STABILISATION POLITIQUE (1917-40)

C'est sous le *Porfiriato* (1877-1910) que le Mexique passe d'une économie coloniale à une économie nationale plus ou moins moderne (Solís,1993:46). Ce passage est facilité par la combinaison de trois grands facteurs. Premièrement, l'accession du Général Díaz à la Présidence (1877-1910) met fin à près d'un siècle et demi d'instabilité politique. Deuxièmement, la politique économique de l'époque, sous la gouverne du ministre Lamantour et des *Científicos*², vise, par des réformes agraires, le travail salarié, la suppression des droits douaniers internes et la construction de milliers de kilomètres de voie ferrée, la formation d'un vaste marché national. Ces deux premiers éléments en favorisent un troisième : une forte participation étrangère, essentiellement américaine, et avec elle, l'argent et la technologie nécessaire au processus de modernisation industrielle. Ce modèle de développement contient cependant les germes de la Révolution (1910-1917), par la consolidation d'un système semi-féodal latifundaire lié à l'agriculture d'exportation (Carmora de la Peña,1971:99) et par une gestion autoritaire qui exclut la participation politique des classes moyennes naissantes (Ruiz,1992:323). Ces deux facteurs alimentent le rejet non seulement du pouvoir central mais aussi de l'oligarchie terrienne, de l'Église (elle-même grand propriétaire) et des étrangers. C'est dans ce contexte que Francisco Madero ouvre les hostilités le 20 novembre 1910. Le 6 novembre 1911, il devient Président (1911-12) avec la stricte intention de remplacer le dictateur, non le régime ni l'orientation libérale de sa politique économique pas plus que son approche graduelle du processus de transformation de la société (Ruiz,1992:315-319). Avec son refus d'entreprendre une réforme agraire, la guerre reprend, cette fois avec ses anciens alliés.

La Constitution de 1917 en définissant un projet national³ représente une trêve entre les factions de la famille révolutionnaire. Toutefois, parce que la Constitution prévoit que lorsque les droits individuels

² Nom donné à une série d'homme compétents et biens formés qui se sont fait les avocats à la fois d'un encadrement du pouvoir présidentiel et d'une démocratisation limitée du pays. Citant l'un d'eux, Justo Sierra, Ruiz (1992:275) résume leurs idées :«La dictature d'un homme progressiste, prouve qu'il est un homme honorable et un administrateur intelligent des fonds publics, (...cette dernière) apporte généralement de grands bénéfices à un pays immature parce qu'elle préserve la paix».

³ Si dans son caractère général la Constitution de 1917 conserve les valeurs libérales exprimées dans la Constitution de 1857, des éléments nouveaux y sont introduits pour satisfaire les revendications des paysans et des travailleurs. Les plus importants sont les articles 27, 28 et 123. L'article 27 stipule que l'État

et les actions de l'État entrent en conflit, c'est l'intérêt de la communauté défini par l'État qui prédomine, et que la Cour Suprême ne peut déclarer l'action présidentielle illégale, c'est en définitive l'interprétation présidentielle du texte constitutionnel qui devient l'élément central de la joute politique (Dragnich et al.,1987:197). L'épineuse question des successions présidentielles, souvent sanglantes, laissée en suspens par la Constitution de 1917, est définitivement close par la pratique introduite par le Président Plutarco Elías Calles (1924-28) du mandat présidentiel de six ans non renouvelable et la fondation du *Partido Nacional Revolucionario* (PNR), l'ancêtre indirect du PRI, en 1928.

Le PNR ne peut être qu'une solution temporaire pour maintenir la cohésion au sein de la famille révolutionnaire. Si sa création mais surtout le «départ» du Président Calles (1924-28) confirme le principe de non réélection et ainsi permet d'éviter de justesse une révolte des supporters d'Alvaro Obregón, assassiné la même année, dans les faits le PNR est une machine électorale conçue pour assurer l'élection des supporters du *jefe maximo*, Elias Plutarco Calles, et sa domination de la vie politique (Ruiz,1991:347). Durant le *Maximato* (1924-34), c'est la question de la réforme agraire qui domine le débat politique (Meyer,1971:230-241). D'un côté, Calles et son groupe prônent la création d'une agriculture moderne et voient dans le système des «*ejidos*» la meilleure façon d'affamer le Mexique⁴. De l'autre, les tenants de la réforme agraire voient dans le démembrement du système latifundaire et la consolidation du système *ejidal* le meilleur accomplissement de la Révolution. À partir de 1932, concilier ces positions opposées devient de plus en plus difficile⁵. Sur ce plan, Lazaro Cárdenas représente un compromis. S'il fait parti de l'aile gauche de la famille révolutionnaire, il appartient à son aile modérée et sa fidélité à Calles laisse présager que ce dernier pourra continuer à être de facto le Président du Mexique (Meyer,1971:242). Il en sera tout autrement.

est l'unique propriétaire des richesses naturelles et responsable de leur utilisation, et qu'il doit assurer un partage équitable de ces richesses. Sur le plan historique, cet article est la réponse légale aux demandes des paysans quant à la redistribution des terres (Ruiz,1992:336). L'article 28 définit les secteurs d'activité économique réservés à l'État. Dès 1917, l'émission de la monnaie, le courrier et les services télégraphiques devenaient des monopoles publics. Par la suite s'ajoutent le pétrole, l'électricité, les chemins de fer, l'énergie nucléaire, la pétrochimie de base et les services bancaires et de crédit (Puga,1993:62). L'article 123 définit les garanties sociales, les droits syndicaux et les normes du travail comme le réclamaient les ouvriers (Ruiz,1992:336).

⁴ Le système des *ejidos* est le mode traditionnel de répartir les terres parmi les paysans d'une communauté. Si un paysan reçoit l'usufruit d'un lopin de terre, il n'en détient pas les droits de propriété. Ces derniers appartenant à la communauté, il ne peut vendre son lopin ni en totalité ni en partie ou le mettre en garantie pour se constituer un capital et investir, ce qui le confine souvent à une agriculture traditionnelle de survivance à faible rendement.

⁵ Par exemple, le Président Rodríguez (1932-34) doit envoyer l'armée au Veracruz pour désarmer les supporters de Manuel Pères Treviño qui menacent de se révolter si la réforme agraire n'est pas mise en œuvre.

Le Président Cárdenas (1934-40) peut compter sur l'appui des milices armées de la *Confederación Campesina Mexicana* (CCM) fondée en mai 1933, pour se distancer de Calles et de ses supporters (Meyer,1971:249). Dès sa campagne électorale, le candidat Cárdenas affirme que le développement social du Mexique requiert la lutte des classes et que son gouvernement est du côté des masses paysannes sans terre (Meyer,1994:243-245). Il tient promesse. La réforme agraire est la priorité de son gouvernement. Durant son mandat, quelque 18.4 millions d'hectares de terres sont redistribués à près d'un million de paysans. C'est plus du double que l'ensemble des terres distribuées depuis la Révolution (7.7 millions d'hectares) (NAFIN,1966:tableau 13). Sur le plan industriel, après avoir boudé la candidature de Cárdenas, perçue comme l'homme de Calles, les syndicats se rallient à lui lorsqu'il désavoue Calles et confirme leur droit de faire la grève (Ruiz,1992:394). Toutefois, en 1936, Cárdenas fonde la *Confederación de Trabajadores de México* (CTM) pour chapeauter le mouvement syndical en remplacement de la *Confederación Regional Obrera Mexicana* (CROM), fondée en 1918 et jugée par lui à la fois trop radicale (marxiste) et trop indépendante du pouvoir politique. En 1936 et 1938, pour consolider son contrôle sur le Parti, le Président Cárdenas (1934-40) incorpore respectivement la CCM et la CTM, ses principales bases de soutien, au PNR, qui pour cette raison est renommé *Partido Revolucionario Mexicano* (PRM), l'ancêtre direct du PRI. Mais à partir de la seconde moitié de son mandat, l'action révolutionnaire du Président Cárdenas (1934-40) s'essouffle. Elle est de plus en plus contestée par la bourgeoisie. Ce qui expliquerait à la fois que les trois dernières années du mandat se caractérisent par la consolidation des gains enregistrés durant la première moitié (Hamilton,1986a:93-94) et qu'il choisisse comme successeur Manuel Ávila Camacho, un conservateur modéré, confirmant ainsi l'un des principaux mécanismes qui explique la cohabitation des diverses factions au sein du parti, à savoir leur alternance au pouvoir (Story,1986:27,30-41). Suivant le principe de diviser pour régner et de manière à contrebalancer l'influence de la CTM et de la CCM, ce dernier incorpore au parti la *Confederación Nacional de Organizaciones Populares* (CNOP) représentant les intérêts des classes moyennes et de la petite bourgeoisie (Ruiz,1992:423). C'est à ce moment que le parti prend son nom définitif de PRI.

Émanation de l'État, le PRI n'est pas un organe décisionnel (Cornelius,1996:57). Les décisions importantes sont prises ailleurs, par les dirigeants des institutions centrales comme le ministère des Finances (SHCP) et celui de l'Intérieur (*Gobernación*) mais avant tout, particulièrement depuis 1970, par le Président en exercice (Centeno,1994; Zaid,1994). Au mieux, le PRI véhicule les idées du groupe qui a le moins d'influence sur les décisions politiques, le secteur corporatif (Camp,1993:141-143). Le PRI assume néanmoins des fonctions importantes quant à la stabilité du régime.

Premièrement, il assure les victoires électorales en entretenant des réseaux politiques. Deuxièmement, il garantit une cohésion minimale au sein de la famille révolutionnaire et des diverses factions. Enfin, au plan administratif, il permet la diffusion et l'exécution des décisions gouvernementales. C'est ainsi que les syndicats mexicains agissent comme courroie de transmission des décisions de l'État à leurs membres individuels (Middlebrook,1995;1991; Zapata,1995; Hamilton, 1986a,86-87).

Cinq grandes règles implicites encadrent les actions du PRI. La première, durant les six années de son mandat un Président détient l'ensemble des pouvoirs. Par conséquent, il n'est pas rare que les Présidents mexicains adoptent une manière personnelle de gouverner (Cosío Villegas,1974). La seconde, suivant la coutume du dévoilement ou «*destape*», il appartient au Président sortant, durant la cinquième année de son mandat, de désigner son successeur. La période précédant le dévoilement est le moment fort de la vie politique mexicaine, chacun des «*présidentiables*» s'active alors en coulisses à promouvoir sa candidature. Minimale, un candidat potentiel à la Présidence doit occuper un poste important au sein du cabinet et être le chef d'une des factions du PRI, mais il doit surtout avoir réussi à s'attirer les faveurs du Président et là comme ailleurs, c'est lui qui décide (Camp,1993). Suite au *destape*, tandis que les candidats défaits n'ont qu'à se rallier ou à partir⁶, le candidat désigné démissionne du cabinet conformément à la Constitution et entreprend sa campagne présidentielle de manière à se démarquer de son prédécesseur. Dans le même esprit, la troisième règle stipule qu'un ancien Président doit s'abstenir d'intervenir sur la scène politique pour ne pas nuire au Président du moment et permettre ainsi une certaine alternance au niveau des idées véhiculées par l'État⁷. La quatrième règle peut être décrite comme «vivre et laisser vivre», les diverses factions ou «*camarillas*» peuvent utiliser les ressources à leur disposition pour alimenter un ensemble de relations patron-client très personnalisées et s'assurer ainsi de leur support⁸. Cette règle s'appliquant également au niveau des individus, il n'est pas rare qu'une *camarilla* se compose

⁶ Comme l'explique Heredia (1994 :29) : «L'expectative d'être réincorporé dans le jeu (politique) lors de la prochaine ronde diminue la tentation de l'abandonner, et contribue ainsi à éviter ou à réduire les risques de que se produise une rupture à l'intérieur de la classe politique».

⁷ Suivant Smith (1979 in Hederia,1994:13 note 16) avec un taux de continuité de seulement 30 à 35% aux échelons supérieurs de l'État lors des changements présidentiels, le système politique mexicain est l'un de ceux qui permet une rotation des élites parmi les plus élevées.

⁸ Par exemple, Camp (1993:103) note que : «Une camarilla a un leader qui agit comme mentor politique des autres membres du groupe. Typiquement, il réussit mieux que ses pairs, et utilise sa propre carrière comme un instrument pour faire avancer les carrières des autres membres du groupes. Lorsque le leader d'une camarilla grimpe dans la bureaucratie, il place les membres de son groupes, si possible, dans d'autres positions d'influence soit dans son ministère ou à l'extérieur de lui. Plus il monte, plus il peut remplir de postes».

d'individus d'horizons idéologiques différents (Lindau,1992:219). Le PRI peut être ainsi vu comme une *camarilla* de *camarillas*, le Président se situant au sommet de la pyramide (Camp,1993:103). Enfin, la cinquième règle veut qu'un manquement à ce code de conduite de la part d'un individu entraîne presque automatiquement son exclusion des postes de pouvoir, ce qui dans la pratique met fin à sa carrière politique. Tandis que ses possibilités de rétributions diminuent (étant donné que le fautif n'a plus accès à un poste important), la défection de ses supporters vers d'autres factions est encouragée par le fait que si elle se produit relativement tôt elle permet généralement de gravir à nouveau les échelons du pouvoir (Camp,1993:103; Hernández Rodríguez,1993b).

Ce code de conduite a permis de limiter à seulement trois épisodes les cas de contestation ouverte d'un Président pouvant représenter une menace réelle à la stabilité du PRI (Langston,1993). Les innovations politiques du début des années 30 que sont le *sexenio* et le PRI permettent au Mexique de retrouver la stabilité politique. L'époque des «*caudillos*» est maintenant terminée⁹. Les dirigeants politiques peuvent dès lors s'occuper plus activement d'économie de manière à asseoir la légitimité de l'État révolutionnaire.

2.2 LÉGITIMITÉ ET INTERVENTION ÉCONOMIQUE DE L'ÉTAT. L'ADOPTION DE L'ISI

Lors des négociations sur la définition du Projet National exprimé dans la Constitution de 1917 et durant le processus de stabilisation du système politique qui suit, les industriels n'ont guère droit au chapitre. Non seulement au même titre que les propriétaires terriens, l'Église et l'armée, ils sont associés au clan des vaincus (Knight,1992:128), ce n'est que plus tard, dans les années 50, que le poids économique de l'industrie surpasse celui de l'agriculture (Geddes,1994:3). Toutefois, à l'exception du *sexenio* de Cárdenas (1934-40), l'État privilégie systématiquement l'industrie, entraînant un déclin des secteurs plus traditionnels de l'économie. Ce sont avant tout des raisons politiques, pratiques et circonstanciées qui donnent lieu à ce qui sera connue plus tard comme l'ISI et le développement stable (1950-69).

⁹ Une manière de quantifier le processus de normalisation politique entre les factions de la famille révolutionnaire est la part du budget de l'État consacrée aux forces armées. Durant le Maximato, cette dernière s'élève à environ 30% du budget de l'État (Meyer,1971:232). À partir de Cárdenas, cette dernière ne cesse de diminuer, passant progressivement de 22.0% sous Cárdenas (1934-40), à 18.9% sous Ávila Camacho (1940-46), à 10.1% sous Alemán (1946-52), à 7.9% sous Ruiz Cortines (1952-58), à 6.9% sous López Mateos (1958-64), à 2.6% sous Díaz Ordaz (1964-70) et ne représente que 1.8% du budget sous Echeverría (1970-76) (Basáñez,1991:73)

2.2.1 L'ISI COMME MOYEN D'ASSURER LA LÉGITIMITÉ DU RÉGIME

L'ISI s'inscrit dans le long processus de stabilisation du système politique post-révolutionnaire (1917-40). D'abord, elle a trait au projet libéral et à la personnalité des Présidents du courant constitutionnaliste, la faction dominante de l'époque : les Présidents Carranza (1917-20), Obregón (1920-24) et tout spécialement, Calles (1924-34), tous pur produit du *Porfiriato* (Bennett et Sharpe, 1982:172-175). D'une part, l'origine nordiste, en particulier de l'État de Sonora, notamment des Présidents Carranza (1917-20) et Obregón (1920-24), et leurs relations presque journalières avec la puissance américaine les avaient convaincus que l'industrialisation mexicaine était nécessaire pour contrebalancer la présence américaine au Mexique. D'autre part, le recrutement de ces leaders, notamment du Président Calles (1920-24), parmi la petite bourgeoisie issue du *Porfiriato* (1877-1910), a pour effet, qu'ils soutiennent l'idée que la croissance économique doit venir de l'entreprise privée, l'État ne devant intervenir que pour soutenir ses initiatives. Si les politiques économiques de l'époque s'inscrivent dans une orientation libérale, elles s'inscrivent parallèlement dans un projet de développement national. Le Président Cárdenas (1934-40) exacerbe cette dimension nationaliste, en s'appuyant sur les travailleurs et les paysans, pour affirmer l'État comme principal agent de développement¹⁰. Puis, plus important, l'adoption de l'ISI concerne la nécessité, pour maintenir un minimum d'unité entre les factions, d'accepter un État plus interventionniste comme le réclame l'aile gauche ou populiste. À son arrivée à la Présidence, Cárdenas (1934-40) fait face à une problématique similaire mais inverse¹¹. C'est sans doute pourquoi sa politique industrielle¹² vise à établir une

¹⁰ Dans un discours préélectoral du 20 juin 1930, le futur Président Cárdenas (1934-40) exprime sa conception du rôle de l'État comme principal agent de développement : «Il est indispensable de mettre à exécution le Plan sexennal. Il implique la formation d'une économie nationale dirigée et régulée par l'État qui libère le Mexique du caractère colonial de son économie (...) dont l'incitatif capitaliste essentiel n'est rien d'autre que l'obtention des matières premières et les bas salaires»(Cárdenas, 1972 in Hamilton, 1986a:76).

¹¹ Par exemple, Hamilton (1986a:93-94) explique comment au fur et à mesure de la mise en œuvre des réformes de Cárdenas, un contre-mouvement animé par la bourgeoisie se met à contester l'autorité de l'État. En fait, les trois dernières années du mandat de Cárdenas (1937-40) se seraient caractérisées non pas par de nouvelles mesures mais par la consolidation des gains enregistrés durant la première moitié du mandat. Cela s'expliquerait par quatre facteurs agissant en complémentarité, le refus des réformes et les tentatives de sabotage de la communauté d'affaires, la cooptation des élites politiques par les élites économiques, la division au sein de la bureaucratie sur l'à-propos des mesures, et enfin, l'incapacité du gouvernement à s'appropriier les ressources du secteur privé pour mener ses plans de réforme.

¹² Malgré la nationalisation pétrolière, pour laquelle le Président Cárdenas (1934-40) deviendra un héros national et quelques initiatives dans le domaine du sucre et des chemins de fer, l'on ne peut souscrire à une orientation particulière du Président Cárdenas (1934-40) dans le domaine industriel, l'agriculture et non l'industrie étant la priorité de son gouvernement (Hamilton, 1986a:79-81, 88-89, 97).

complémentarité entre l'action étatique et celle de la communauté d'affaires et non à la remplacer¹³. Enfin, l'accentuation du rôle économique de l'État provient du besoin du régime de s'assurer des bases sociales. Non seulement l'ISI justifie un rôle plus actif de l'État dans l'économie, elle rend légitime la concentration de ressources au sein de l'État, qui sont ensuite utilisées pour le développement de l'industrie et distribuées de manière à consolider la base politique du régime et de ses factions.

2.2.2 RECONSTRUCTION ET CRISE ÉCONOMIQUE (1920-30)

Le contexte économique des années 20 et 30 est favorable à de plus grandes interventions. Le système financier embryonnaire du *Porfiriato* est en ruine¹⁴. Les infrastructures, notamment les chemins de fer, durement touchées par le conflit révolutionnaire, demandent à être reconstruites¹⁵. Le conflit révolutionnaire fait par ailleurs reculer la production agricole de 40% et la production manufacturière de 9% (Hansen,1971:29-30) tandis que la production minière diminue de près de 60% entre 1910 et 1921 (Solís,1993:77). Au milieu des années 20, la plupart des produits regagnent leur niveau de production pré-révolutionnaire. Mais à partir de 1929, la tendance s'inverse. Entre 1929 et 1932, le PNB décroît de 6.3% annuellement (Solís,1993:86). Premièrement, parce que la Grande Dépression (1929-33) empêche de soutenir la reprise économique par les exportations traditionnelles mexicaines, le pétrole, les produits miniers et agricoles, qui durant la Grande Dépression diminuent du tiers, entraînant avec elle une sous-utilisation de la capacité productive et des licenciements (Solís,1993:86). Deuxièmement, parce que les étrangers, notamment en raison du krach de 1929, diminuent le niveau de leurs investissements d'un sommet de 3.5 millions en 1926 à 2.6 millions de pesos en 1939 (Hansen,1971:30). Le marasme économique et la croissance démographique ont pour effet que, de 1930 à 1936, le produit per capita est en termes réels inférieur

¹³ Par exemple, Hamilton (1986a:87) note que : «La création et l'expansion des banques de développement et des lois renforçant le contrôle de la banque centrale sur les banques du secteur privé constituent des éléments centraux de la continuité entre l'administration Cárdenas, celles la précédant et celles qui suivront. Ces initiatives (...) assurent un rôle étatique significatif dans l'orientation de l'économie et la promotion du développement économique et un système d'entreprises privés dans lequel le rôle de l'État peut compléter plutôt que remplacer celui du capital privé». Dans le même sens, Cypher (1990:19) écrit : «La période de Cárdenas a été le creuset plutôt qu'une rupture avec le passé du fait qu'elle a légitimé un espace pour un État interventionniste. Mais c'était toutefois un projet de développement capitaliste. L'idée d'un État «au-dessus des classes» avec «son propre appareil productif» fonctionnant de manière à forcer le secteur privé à se «soumettre» à sa direction devient de plus en plus éloigné au fur et à mesure que le développement économique eut lieu ».

¹⁴ Dans la prochaine section, nous faisons une analyse détaillée de la reconstruction du système financier mexicain.

¹⁵ Par exemple, Hansen (1971:29-30) rappelle que : «La destruction des chemins de fer (...) a été particulièrement sévère, parce qu'à tout moment les perdants ont tenté de réduire les mouvements des

à celui de 1921 et même, de 1932 à 1933, plus bas que celui de 1910 (NAFIN,1966:tableau 10). La détérioration du niveau de vie de la population alimente la pression sociale sur l'État, visible notamment par l'augmentation du nombre de grèves qui, malgré la répression, s'élève à 202 en 1932 seulement (Ruiz,1992:237), ce qui représente 42.3% des quelques 478 grèves observées durant l'ensemble du mandat du Président Cárdenas (1934-40), le sexenio le plus agité de la période 1934-88 (Zapata,1995:tableau I-3).

Malgré cela, c'est dans les campagnes que la pression est la plus forte. D'une part, le Mexique connaît une série de mauvaises récoltes au niveau des produits agricoles de subsistance. En 1933, le Mexique produit 30% moins de maïs et 22% moins de haricots qu'en 1907. Cela se traduit par une importante baisse de la consommation de maïs per capita, qui passe de 184 kilogrammes en 1928 à 88 en 1930 (Ruiz,1992:387). D'autre part, la fermeture des marchés d'exportation de l'agriculture commerciale empêche les paysans de disposer d'un revenu d'appoint ou les paysans sans terre de disposer d'un revenu tout court (Ruiz,1992:387). Et, comme, à l'époque, la grande majorité de la population se compose de paysans, il n'est pas surprenant que la question de la réforme agraire a dominé le débat politique et que le *Jefe Maximo*, Plutarco Calles, prenne très au sérieux la formation de milices paysannes et l'occupation des haciendas et qu'il désigne un homme de gauche, Lazaro Cárdenas, pour calmer le jeu et diminuer ainsi le risque d'une reprise de la lutte armée (Meyer,1971:242-252).

Malgré l'agitation sociale et le marasme économique des années 30 qui poussent l'État à intervenir, ses possibilités d'action demeurent extrêmement limitées. D'un côté, le Trésor public est à sec. D'un autre côté, le fait que depuis la Révolution (1910-17) le pays est en défaut de paiement sur la dette internationale exclut l'emprunt extérieur pour financer les initiatives (voir Aggrawal,1989). Enfin, pour stimuler la croissance, les autorités ne peuvent guère compter sur le patronat étant donné sa notoire aversion aux risques et sa préférence pour la rentabilité à court terme (Cypher,1990:44), pas plus que sur les étrangers ou la demande externe, comme nous l'avons déjà mentionné.

2.3 LES BASES INSTITUTIONNELLES DE L'ISI.

C'est dans ce contexte de stabilisation politique et de marasme économique que l'État mexicain entreprend de jeter les bases institutionnelles de ses futures interventions. Le Président Calles (1924-28) crée en 1925, la Banque du Mexique, la Commission nationale des routes et la

armées victorieuse».

Commission nationale de l'irrigation (Solís,1993:85). Le Président Abelardo Rodríguez (1932-34) fonde les principales banques de développement (Brothers et Solís,1966:8). Tandis que le Président Cárdenas (1934-40) nationalise le pétrole et les chemins de fer et fonde la Commission nationale d'électricité (CNE). À court terme, ces institutions n'ont que peu d'impact sur l'activité économique. La majorité des Mexicains devront se débrouiller seuls pour survivre durant cette époque difficile. Toutefois, ces institutions de l'entre-deux-guerres sont au centre du développement économique de l'après-guerre et constituent encore aujourd'hui les principales bases institutionnelles de l'intervention économique mexicaine. Dans les prochaines sections, nous analysons la création en 1934 de la Nacional Financiera de manière à illustrer comment cette banque de développement contribue à la consolidation de système politique issu de la Révolution (1910-17). Nous croyons que la création de la NAFIN reflète l'institutionnalisation d'un double compromis : le premier entre les éléments conservateurs et populistes du PRI sur le rôle de l'État dans l'économie, le second entre le régime et le patronat sur la définition de leurs participations respectives dans le cadre d'un modèle de développement mixte.

2.3.1 LA NAFIN COMME COMPROMIS POLITIQUE (1934-40)

Dans l'étude de la banque, des auteurs, tel Maxfield (1993:237), commettent parfois l'erreur de faire remonter sa création au le Président Cárdenas (1934-40). Non seulement l'institution connaît comme nous le verrons plus loin des moments difficiles sous le Président Cárdenas (1934-40), si l'on en croît Carrillo Flores (1985:35), Cárdenas aurait même joué avec l'idée de liquider les actifs de la banque. C'est plutôt durant le *Maximato* (1924-34), sous la Présidence Abelardo Rodríguez (1932-34) que le 30 juin 1934, un an en retard sur le calendrier initial, que la banque de développement industriel Nacional Financiera est fondée¹⁶. La question n'est pas de savoir si oui ou non le Président Cárdenas (1934-40) est à l'origine de l'initiative, il ne l'est pas. La question est plutôt de comprendre les raisons pour lesquelles il la maintient. La littérature en donne deux.

¹⁶ La Loi du 30 décembre 1932 autorise le ministère des Finances à créer une banque de développement industriel durant l'année 1933. Toutefois, le Décret du 30 août 1933 abroge cette Loi et fixe la date d'ouverture au 24 avril 1934. Ce décret est lui-même amendé et ce n'est que le 30 juin de la même année que les statuts de la NAFIN sont adoptés et, en pratique, ce n'est vraiment qu'à la fin de l'automne 1934 qu'elle débute s'est activité. Il est à noter que toutes les références légales quant aux statuts, fonctions et attributs de la banque utilisés dans le texte sont tirés de NAFIN (1994c) *Legislación constitutiva y leyes orgánicas 1934-1994* publié par l'institution dans le cadre de son soixantième anniversaire.

La première a trait au fait que le maintien de la NAFIN lui procure des avantages politiques de nature partisane. D'abord, elle constitue non seulement un instrument financier permettant à l'État d'intervenir d'autorité sur la répartition des ressources, mais aussi un instrument qui, selon le principe de diviser pour régner, a le potentiel de permettre de contourner la Banque du Mexique jugée trop indépendante aux goûts de la nouvelle administration (Maxfield,1993:236). De plus, même si la Loi constitutive de 1934 de la NAFIN fait mention d'objectifs secondaires, tels la consolidation d'un marché des capitaux, la promotion de l'investissement et de l'initiative privée de même que la représentation du gouvernement fédéral auprès de ses créanciers nationaux et étrangers, le mandat premier de la banque est d'administrer et de liquider les actifs immobiliers et fonciers de l'État et d'utiliser le produit de leur vente pour appuyer le développement de l'agriculture (Carrillo Flores,1985:33; Bertrand et al.,1965:173). En d'autres termes, la banque reçoit pour mandat central d'appuyer financièrement l'une des bases politiques du Président Cárdenas (1934-40) (Aubey,1966:37). Il est cependant erroné d'accorder trop de poids à ces facteurs. En fait, le compte rendu officiel du mandat mentionne à peine le nom de l'institution (Blair,1964:210).

La deuxième raison a trait au besoin de maintenir une certaine unité au sein de la classe politique et du cabinet. Anderson (1968:121-122) affirme ainsi que la NAFIN doit être perçue comme un compromis institutionnel entre les éléments conservateurs ou monétaristes du régime, tels la Banque du Mexique et le ministère des Finances, et les éléments plus populistes et interventionnistes dirigés par le Président Cárdenas (1934-40). La banque doit ainsi être interprétée comme une concession accordée à l'aile droite du PRI, ou plus spécifiquement, au très conservateur gouverneur de la Banque du Mexique, Luis Montes de Oca (1935-40) qui est à la fois : «L'un des quelques membres du gouvernement Cárdenas à avoir la confiance du secteur privé»(Hamilton,1982:207) et, du temps qu'il était ministre des Finances (1927-32), l'un des principaux auteurs de l'importante réforme bancaire de 1931 (Camp,1995b:481)¹⁷. Nous croyons

¹⁷ L'anecdote de la désignation de Luis Montes de Oca par le Président Cárdenas (1934-40) au poste de gouverneur de la banque centrale est représentative du processus de stabilisation politique et de la mise en place du système de cohabitation des factions politiques au sein du PRI. Dans son autobiographie, l'ancien ministre des Finances Eduardo Suárez (1934-46) raconte que lorsqu'en 1934, le Président Cárdenas (1934-40), de peur que Montes de Oca face preuve d'insubordination, lui demande conseil sur l'à-propos de nommer ce dernier à la tête de la Banque du Mexique, qu'il (Suárez) lui suggère alors que : «pour maintenir la discipline et la coordination nécessaires entre supérieur et subordonné, qu'il est indispensable que toutes décisions que le Président voudrait lui recommander ou les directives pour la Banque du Mexique lui soient communiquées directement pour être transmises à Monsieur Montes de Oca (...) pour le bon fonctionnement du ministère des Finances (...) je (Suárez) devrais être présent à toutes les réunions que le Président pourrait avoir avec Montes de Oca» (Suárez,1976:163 in Maxfield,1993:239).

que cette interprétation est la bonne d'autant plus que sur l'ensemble du mandat de Cárdenas la Nacional Financiera demeure une institution de deuxième ordre.

2.3.2 LA RÉFORME BANCAIRE DES ANNÉES 30

En 1925, le Président Calles (1924-28) fonde la Banque du Mexique. On accorde à cette dernière le monopole de l'émission de la monnaie et des responsabilités dans le domaine de la fixation du taux de change et du contrôle de la masse monétaire. L'objectif est simple : rétablir la confiance du public, perdue durant la Révolution (1910-17) notamment en raison de l'hyperinflation, la contrefaçon et le non respect des engagements des divers gouvernements, chefs militaires, banquiers et autres débiteurs, dans les notes bancaires (papier-monnaie) (Brothers et Solís, 1966:9-10). Son monopole sur l'émission de la monnaie demeure théorique jusqu'en 1935, année où les banques commerciales cessent définitivement d'émettre leur propre monnaies (Brothers et Solís, 1966:10-12). Jusqu'en 1931, la capacité de la Banque du Mexique à contrôler la masse monétaire demeure également décevante faute de ressources du fait qu'elle doit, pour se financer, concurrencer les banques commerciales pour attirer les dépôts (Shelton, 1966:136-137).

La réforme bancaire de 1931, connue depuis comme la Loi Calles, est l'un des importants jalons de la création du système bancaire mexicain. Elle fait suite à la détérioration rapide de la solvabilité des banques privées dans le contexte de la Grande Dépression. Comme l'explique Solís (1993:91), la destruction du système financier durant la Révolution et la Grande Dépression s'illustre clairement par le niveau du financement bancaire, qui passe de 603 millions en 1910 à 342 en 1925 à 245 millions de pesos en 1932. Non seulement la crise de liquidité rend plus difficile les transactions, la fragilité des institutions financières, en limitant le volume de crédit, hypothèque les possibilités de reprise de l'activité économique. Le tableau 2.1 permet de se faire une idée de la crise de liquidité et de la fragilité du système financier de l'époque.

Tandis qu'entre 1907 et le début des années 30 le PNB nominal double, la masse monétaire du début des années 30 demeure sensiblement la même que celle de 1917, ce qui indique qu'en proportion du PNB, la masse monétaire de la période 1931-32 ne représente plus que la moitié du niveau pré-révolutionnaire. La croissance nominale rapide de la masse monétaire durant la seconde moitié de la décennie (1936-40) s'explique en partie par le fait qu'à partir de 1936, le Président Cárdenas (1934-40) supprime l'autonomie de la Banque du Mexique en accordant un

TABLEAU 2.1
LE SYSTÈME FINANCIER DES ANNÉES 30

Année	PNB (millions de pesos)(a)	Masse monétaire		Actif du système financier		Nombre d'institutions financières privées (b)
		(millions de pesos)(b)	(% du PNB)	(millions de pesos)(b)	(% du PNB)	
1907	2,054	300	14.6	764	37.2	98
1930	4,399			535	12.2	102
1931	3,976	316	7.9	436	11.0	
1932	3,671	295	8.0	462	12.6	
1933	3,564	391	11.0	625	17.5	
1934	3,912	482	12.3	657	16.8	
1935	4,297	538	12.6	640	14.9	
1936	5,038	596	11.8	953	18.9	
1937	6,409	716	11.2	1,072	16.7	
1938	6,862	702	10.2	1,069	15.6	
1939	7,337	804	11.0	1,295	17.7	
1940	7,774	943	12.1	1,622	20.9	204

Sources: (a) Solís, 1993 :tableau III-2.
(b) Brothers et Solís, 1966:tableau I-A.

droit de veto au ministère des Finances sur toutes les décisions de la banque centrale de manière à la transformer en une «fontaine de capitaux» pour éponger les déficits gouvernementaux (Shelton, 1964:144). Malgré cela, durant toute la période, en relation au PNB, la masse monétaire demeure sous le niveau de 1907. Par ailleurs, tandis qu'entre 1907 et 1930 le nombre d'institutions financières privées demeure sensiblement le même, passant de 98 à 102, l'actif du système financier exprimé en relation au PNB de 1930 diminue pour ne représenter qu'environ le tiers de celui de 1907, ce qui implique une détérioration générale de la qualité de l'actif des institutions financières durant la période.

C'est dans ce contexte que le gouvernement entreprend une série de consultations avec la communauté bancaire sur les moyens à prendre pour atténuer leurs difficultés (Shelton, 1964:138). De ces discussions, il ressort que la solution aux problèmes de liquidité des banques privées passe par un accès aux crédits de la Banque du Mexique et la suppression du droit de cette dernière de recevoir des dépôts du public. En contrepartie, les banquiers acceptent que la Banque du Mexique soit dotée des pouvoirs d'une banque centrale. La réforme de 1931 accorde ainsi à la banque centrale un droit de regard sur la composition du portefeuille de prêts des banques privées. De même, elle crée le système des encaisses légales (*encaje legal*), à savoir

l'obligation pour les institutions financières de souscrire ensemble jusqu'à 49% du capital social de la banque centrale et d'y maintenir en tout temps leurs liquidités de réserve (fixées en 1931 à 5% de leurs dépôts de 30 jours ou moins)(Shelton,1966:139-140; voir : Quepons,1973). Cette réforme a eu deux grands effets déterminants par la suite. D'un côté, elle jette les bases légales et institutionnelles d'une future politique sélective des crédits (Maxfield,1993:240-248). D'un autre, en réaction à l'imposition des encaisses légales, elle provoque la fermeture de la plupart des succursales étrangères dont, parmi les plus importantes, celle de l'Anglo South American Bank, celle de la Banque de Montréal et celle de la Banque Canadienne de Commerce (CIBC), créant ainsi un vide dans lequel les banques nationales privées et publiques peuvent se développer loin de la concurrence étrangère (BANCOMEXT,1987:85).

À partir de 1933, une série de banques de développement sectoriel au niveau des travaux publics (BANOBRAS,1933), de l'industrie (NAFIN,1934), de l'agriculture de subsistance (Banque Nationale de Crédit Ejidal,1935) et du commerce extérieur (BANCOMEXT,1937) (Brothers et Solís,1966:tableau I-B), viennent appuyer le rôle de l'État dans le fonctionnement du système bancaire. L'idée des banques de développement n'est pas nouvelle en soi. Dès 1830, le gouvernement mexicain établit la première institution de ce type, *El Banco de Avío*, pour promouvoir les exportations de coton. L'expérience est un échec et les actifs de la banque sont liquidés au début des années 1840. On retrace également cette volonté gouvernementale d'une assignation sectorielle des crédits bancaires dans la *Ley General de Instituciones de Crédito* de 1897, qui crée un nouveau type d'institutions bancaires, les *bancos refaccionarios*, dédié au financement à moyen terme de l'agriculture, des mines et de l'industrie manufacturière. Enfin, la première institution réellement apparentée à une banque de développement est la Banque Nationale de Crédits Agricoles, fondée en 1926, qui se consacre au financement de l'agriculture commerciale (Brothers et Solís,1966:5-6,8). Par ailleurs à l'époque, le Mexique compte déjà de grandes «*financieras*» privées, ces banques commerciales qui sont au centre de groupes industriels. Ce qui constitue toutefois l'une des principales innovations du nouvel État révolutionnaire est qu'il se dote de telles institutions.

L'idée est sans doute motivée par le fait que les autorités politiques se montrent insatisfaites de la conduite des banques privées, selon elles, trop promptes à entreprendre des opérations spéculatives de court terme, à négliger l'agriculture et les petits industriels ou, dans les meilleurs

cas, à ne prêter qu'à l'intérieur de leurs groupes industriels respectifs (Maxfield,1993:237)¹⁸. Toutefois, le plus important est la volonté de doter l'État de mécanismes institutionnels modernes lui permettant d'apporter des solutions pratiques à des problèmes économiques circonstanciels tels un PIB en décroissance, des infrastructures déficientes, le sous-financement de certains secteurs d'activité ou la crise de liquidité (Shelton,1964:138). En cela, les banques de développement traduisent un changement d'attitude au niveau des autorités politiques. Quittant l'orthodoxie libérale de ses prédécesseurs, le Président Rodríguez (1932-34) se montre prêt à utiliser les dépenses publiques pour stimuler la croissance (Shelton,1964:141).

Certains auteurs, comme Blair (1964:206) et Aubey (1966:39), relient directement la création de la NAFIN à cette volonté gouvernementale d'injecter des fonds pour atténuer la crise de liquidité de l'économie mexicaine. L'on pense que les banques de développement permettent de diriger une partie de l'épargne vers des activités économiques productives¹⁹, tout en augmentant et diversifiant l'offre de crédit. En cela la création des banques de développement et de la NAFIN en particulier s'inscrit dans la période de transition entre le modèle économique libéral, poursuivi durant le *Maximato* (1924-34) et celui d'un État activiste comme moteur de l'industrialisation nationale. Elle s'inscrit également dans la définition du partage de responsabilité entre l'État et le secteur privé dans le cadre d'un modèle de développement mixte. Dans la création des banques de développement il ne faut pas conclure à une quelconque volonté gouvernementale de se substituer aux agents économiques comme moteur de la croissance. Au contraire, l'ensemble de la consolidation du système bancaire constitue l'une des meilleures illustrations de collaboration État-secteur privé au Mexique (Hamilton,1982:80).

¹⁸ Par exemple, selon Calderón (1982:64) lors de la convention des banquiers de 1934, le ministre des Finances Marte R. Gómez (1933-34) leurs aurait même dit : «Le gouvernement mexicain a fait plus que l'on peut espérer; banquiers (...) faites la part qui vous correspond : travaillez solidement (...) demeurez loin de toutes choses qui sont ou semblent n'être pas autre chose que de nature spéculative»(in Maxfield,1993:237).

¹⁹ Shelton (1964:124) explique que dans l'esprit de l'époque : «Une utilisation «productive» des fonds est, en général, considérée comme celle qui permet l'expansion directe de la production fortement consommée par les groupes à faibles et moyens revenus, ou celle qui aide à augmenter les exportations, ou celle qui engendre la substitution des importations par des produits nationaux. Aussi, la fourniture du capital fixe pour l'agriculture, l'industrie ou les mines est considérée comme une utilisation productive des fonds. Le financement des habitations à faibles coûts est productif. Le financement des installations touristiques est «productif». Mais le financement de larges inventaires tend à être vu comme une utilisation improductive des fonds et est de ce fait découragé. Pareillement sont le crédit aux consommateurs, les prêts pour les maisons luxueuses et le financement des services et de la distribution. La fourniture de fonds pour les investissements du secteur public est considérée comme productive par définition».

2.3.3 LA NAFIN ET LE COMPROMIS AVEC LE PATRONAT. LE DÉVELOPPEMENT MIXTE (1934-69)

Durant la longue période s'étendant de la fin de la Révolution (1917) à l'adoption du modèle ISI (1949), les industriels sont exclus d'une participation directe au système politique, ce qui les relègue à une position politique de seconde classe (Camp,1995c:35). Cependant, ils peuvent compter sur une alliance tacite avec les éléments les plus conservateurs du PRI pour défendre leurs intérêts au sein du cabinet²⁰. Un bon exemple de cette alliance est la reconnaissance de la *Confederación de Cámaras Industriales de la Republica Mexicana* (CONCAMIN) et de la *Confederación Nacional Cámaras de Comercio* (CONCANACO), fondées en 1917, sur la base de la *Ley de Cámaras* de 1908 qui oblige l'affiliation sectorielle des entreprises, comme interlocuteurs légaux de l'État (Puga,1993:74). Un autre exemple est la participation directe du patronat dans la gestion d'instruments de politiques-clés comme la Banque du Mexique où on lui réserve une partie du capital (49%) et des sièges au conseil d'administration (Puga,1993:125). C'est ainsi qu'à l'exception des fuites de capitaux²¹ et autres tentatives de sabotage des politiques du Président Cárdenas (1934-40) par la communauté d'affaires (Hamilton,1986a:93), le patronat a durant l'ISI plutôt adopté une participation politique discrète, au moyen de canaux alternatifs comme les déclarations publiques, les commissions et la fuite des capitaux (Puga,1993:53) ou, particulièrement dans le cas du grand patronat, par des contacts individuels personnalisés (Wallis, 1993:2). En fait, il s'établit un *modus vivendi*. L'État protège la rentabilité du capital, notamment en contrôlant les importations et l'activité syndicale, en effectuant des investissements publics au niveau des infrastructures et des industries de base (ce qui, par la fourniture des biens services, stimule les possibilités d'affaires et d'une manière générale diminue les coûts de production de l'industrie), ou encore, en finançant les entreprises privées, soit par des prêts ou par des participations au capital. En contrepartie, la communauté d'affaires s'abstient d'intervenir directement sur la scène politique (Maxfield,1987:2).

Dans le cas de la NAFIN, à l'instar de la Banque du Mexique et suivant le principe qu'une association avec le secteur privé est une condition de succès, la banque est constituée comme

²⁰ Hamilton (1986a:87) cite le cas de Luis Montes de Oca, qui servi à la fois comme Contrôleur général et ministre des Finances dans les cabinets des Présidents Portes Gil (1928-30) et Ortiz Rubio (1930-32) et comme Gouverneur de la Banque du Mexique sous Cárdenas (1934-40), et celui de Eduardo Suárez, ministre des Finances sous Cárdenas (1934-40) et Ávila Camacho (1940-46), comme les meilleurs représentants des intérêts du secteur privé durant la période de stabilisation du système politique mexicain.

²¹ Martínez Nava (1982 in Cypher,1990:19) évalue à plus de un milliard de pesos les sommes transférées à l'étranger entre 1935 et 1939. À titre de comparaison, cette somme est deux fois et demi plus élevée que l'ensemble des dépôts annuels du système bancaire de l'époque.

société à capital mixte. L'on pense qu'accorder un droit de regard sur l'utilisation des fonds de l'institution au secteur privé sous la forme d'une participation au capital social et la désignation de certains de ses représentants au conseil d'administration, permet d'établir la crédibilité de la banque au sein de la communauté d'affaires de manière à diminuer la résistance à ses interventions tout en facilitant l'émission future d'obligations pour assurer son financement. Par conséquent, sa Loi constitutive de 1934 prévoit donc que les 50 millions de pesos, devant constituer son capital initial, seront souscrits en part égale par le gouvernement fédéral (série A) et par le secteur privé (série B). Elle stipule également que le conseil d'administration de sept membres doit se composer de trois membres nommés par le gouvernement et les quatre autres par les investisseurs privés. Ce partage de responsabilité entre l'État et le secteur privé s'est, dans ses principes généraux, largement maintenu jusqu'à nos jours²². Il constitue l'un des éléments qui contribuent le plus à ce que la NAFIN, comme institution publique, adopte des modes d'opération plus conforme à une banque privée quant au choix de ses investissements et à ses objectifs de rentabilité, ou encore qu'elle se dote rapidement d'un personnel compétent pour gérer ses investissements et rassurer les investisseurs²³. Aussi, dès sa création, l'autonomie de la banque

²² Le partage du capital social de la banque a été par la suite modifié. La part réservée au gouvernement fédéral (la série A) est portée en 1940, à 50.5%, en 1967, à 51% et, finalement, à 66% en 1985. Bien sûr, cela assure le contrôle de l'État sur l'institution, mais, en pratique, cela vise également à légaliser une situation de fait. Dès 1934, les investisseurs privés se montrent réticents, devant les faibles rendements, sous la forme d'un dividende annuel fixé à 6% (porté à 8% en 1967), à lui confier leurs capitaux. En 1940, cette situation oblige l'État, d'une part, à élargir la notion d'investisseur privé aux institutions financières nationales, aux ministères et autres organismes gouvernementaux de même qu'aux municipalités et États de la République, et d'autre part, à créer l'obligation –suivant le modèle des encaisses légales– des souscriptions obligatoires, pouvant varier entre 3 et 5% du capital, notamment pour les banques d'investissement, les maisons de courtage et les compagnies d'assurance. Cette dernière obligation est abolie en 1981, la souscription aux actions de série B redevenant strictement volontaire. Malgré la sous-représentation du secteur privé au capital social, les détenteurs de la série B continueront à être sur-représentés au conseil d'administration. Entre 1934 et 1981, ils nomment quatre des sept membres du conseil, puis trois de 1981 à 1991. Les changements apportés aux règlements de NAFIN de 1991 remettent un peu en cause cette situation. Le conseil est porté à neuf membres, six représentants les détenteurs de la série A (le gouvernement fédéral) et trois ceux représentant la série B. Toutefois, il appartient à la SHCP de les désigner suivant le critère de leurs grandes connaissances du domaine industriel et financier. Jusqu'à un certain point, il s'agit encore là de la régularisation d'une situation de fait. Non seulement l'État est depuis longtemps l'actionnaire majoritaire, les particuliers ont souvent fait place aux représentants des organisations patronales, en particulier ceux de la CONCAMIN et de la CANACINTRA, ou à des représentants du monde bancaire.

²³ Par exemple, Blair (1964:198) écrit : «Dans certaines limites, Nacional Financiera est un ensemble de compétents *tecnicos* prenant des décisions micro-économiques sur la base de critères familiers à n'importe quelle institution prêteuse du secteur privé : le potentiel du marché, le niveau d'endettement, le talent des administrateurs, les performances passées. Le service du crédit possède l'autorité d'accorder des prêts individuels aussi élevés qu'un demi million de pesos sans approbation préalable du conseil des directeurs de la NAFIN». Les politiques de recrutement de la banque sont analysées plus en détail au chapitre 5 section 1.1.

vis-à-vis des autorités politiques se trouve garantie par le fait que la crédibilité de l'institution auprès de la communauté d'affaires devient une condition pour assurer son financement, et de là, la propre action de l'État dans le domaine industriel.

Cette crédibilité, la NAFIN doit la gagner. Les premières années de la banque sont particulièrement difficiles. Sans parler de sous-capitalisation proprement dite, elle souffre d'une pénurie de liquidités limitant son action. Sur une possibilité de 50 millions de pesos²⁴ autorisés par sa Loi constitutive de 1934, la banque reçoit à son ouverture à peine plus de 20 millions de pesos, versés principalement par l'État (le secteur privé ne contribuant que 28 milles pesos) sous la forme de biens immobiliers et fonciers peu liquides pour une valeur approximative de 18.7 millions de pesos. De plus, la Loi du Crédit Agricole de 1935 lui retire son mandat agricole et près de la moitié de son capital (approximativement 10 millions de pesos, correspondant aux actifs fonciers toujours détenus) au profit de la *Banco Nacional de Crédito Agrícola* et l'oblige à ne se consacrer dorénavant qu'à ses fonctions d'agent financier du gouvernement et de promoteur du marché des capitaux (Villa,1976:4).

Malgré ces difficultés, c'est sous le Président Cárdenas (1934-40) que la NAFIN trouve son caractère et sa destinée de promoteur industriel (Blair,1964:210) ou, d'une manière moins pompeuse, qu'elle découvre ce qu'elle ne pouvait ou ne devait pas faire (Aubey,1966:38). Elle touche un peu à tout, passant de l'émission d'une première série d'obligation à l'achat et la vente d'actions pour maintenir, voire créer un marché secondaire, à la capitalisation d'une banque privée, au financement d'un hôpital pour enfants, à la promotion industrielle non seulement par des prêts aux entreprises mais aussi par des participations directes au capital, notamment dans le domaine de l'acier, du ciment, du papier, de la bière, du tabac, du transport, de la machinerie et de l'électricité, et à des apports financiers au capital de la Banque du Mexique et de BANCOMEXT (Blair,1964:208-209). Ce ne sont pas là des réalisations marginales pour une organisation qui en 1940 possède un capital de seulement 18 millions de pesos et 47 employés (Blair,1964:210). Elle est maintenant prête à assumer de plus grandes responsabilités. L'occasion se présente avec la succession présidentielle de 1940 et l'ouverture des hostilités en Europe.

²⁴ Lors du projet initial et comme le stipule la Loi du 31 août 1933 il est prévu que la nouvelle société soit dotée d'un capital initial de 100 millions de pesos. En raison des difficultés rencontrées pour amasser l'importante somme, l'ouverture officielle de la NAFIN sera reportée à l'été de 1934 et son capital autorisé sera coupé de moitié.

Hormis la concession d'un monopole de représentation sur les marchés des capitaux étrangers lorsque des garanties gouvernementales sont exigées, qui fait figure de nouveauté, la Loi constitutive de 1940, votée sous le Président Ávila Camacho (1940-46), officialise une situation de fait. Elle se contente d'explicitier les mandats prévus dans la Loi constitutive de 1934 et d'émettre des directives quant aux conditions de leur réalisation. Parce que la NAFIN est devenue la principale institution nationale à œuvrer sur le marché des capitaux, on lui octroie des pouvoirs réglementaires. Parce qu'elle œuvre dans le domaine industriel, elle se voit confirmer comme principale banque de développement industriel du pays. Ce n'est ainsi pas tant sur le plan législatif que découle l'importance de la Loi constitutive de 1940. Elle découle plutôt du fait qu'elle place la banque au cœur de la stratégie d'industrialisation: d'une institution marginale elle devient un pilier de l'ISI. Il est clairement indiqué dans les motifs de la Loi constitutive de 1940 que : «Le Gouvernement Fédéral considère que la Nacional Financiera, S.A., pourra se convertir, à court terme, en l'un des instruments les plus puissants et efficaces pour promouvoir le progrès de l'économie nationale et le bien-être de la collectivité».

Plusieurs facteurs s'épaulant l'un l'autre expliquent ce changement. Premièrement, au début des années 40, l'État se trouve avec une légitimité constitutionnelle, une capacité de production, visible par le développement du secteur public, de même qu'une capacité de faire exécuter, par le contrôle des groupes sociaux, ses décisions économiques. Ce sont avant tout les ressources monétaires et techniques qui manquent. D'une manière plus directe, au plan politique, le changement est lié à l'attitude «pro-affaires» du Président Camacho (1940-46)(Blair,1964:211; Aubey,1966:39) et fait suite au ressentiment des industriels quant à la priorité accordée à l'agriculture par le Président Cárdenas (1934-40)(Cypher,1990). Une banque de développement industriel permet d'amener une partie de la communauté d'affaires à soutenir le régime et ainsi, contrebalance l'influence du paysannat et des syndicats nouvellement intégrés au sein du PRI.

Au plan économique, la réorientation de la NAFIN permet de saisir les opportunités offertes par l'ouverture des hostilités en Europe et l'entrée prochaine des États-Unis en guerre sur le plan du développement industriel (Blair,1966:211-212; Aubey,1966:39). Pour la première fois depuis la Révolution (1910-17), il existe des possibilités réelles d'apport financier externe. D'un côté, en raison du conflit, les Américains consentent à clore les plus importants contentieux bilatéraux. En 1941, ils règlent pour 30 millions de dollars celui du dédommagement des pétrolières américaines nationalisées par le Président Cárdenas (1934-40) (Ruiz,1992:420). En 1942, ils acceptent à ce que le Mexique rachète pour 50 millions de dollars l'ensemble de sa dette s'élevant à plus de 500

millions de dollars (Aggrawal,1989:148). En 1946, ils accueillent favorablement les quelque 50 millions de dollars offerts en paiement pour les compagnies ferroviaires nationalisées (Ruiz,1992:420). Ainsi, le Mexique sort du conflit à peu près sans dettes. D'un autre côté, les exportations traditionnelles mexicaines explosent²⁵, permettant de généreux surplus au compte courant, totalisant près de 153.4 millions de dollars pour la période 1940-45, une fortune pour l'époque (Brothers et Solís,1966:tableau IV-C). Ces deux facteurs combinés permettent de rétablir la cote de crédit du Mexique et de financer les importations des équipements industriels nécessaires à la fabrication locale des biens qui en raison du conflit ne peuvent être importés.

À court terme toutefois, dans la mise en place de sa politique économique, le Mexique fait face à deux importants obstacles, lesquels favorisent l'essor de la Nacional Financiera. Dans le cadre de la mise en œuvre de sa politique industrielle, les autorités mexicaines éprouvent à une grave pénurie de pièces : la plupart des biens d'équipement, jugés stratégiques, sont interdits d'exportation dans les plupart des pays. Aussi, il s'agit de doter l'État mexicain d'un représentant à l'étranger, essentiellement aux États-Unis, capable non seulement de négocier des emprunts pour financer des activités industrielles de substitution mais surtout capable de contourner les restrictions imposées à l'exportation d'équipement stratégique (Bertrand et al.,1965:184). À titre d'agent financier international du gouvernement fédéral, ce sera là l'une des premières tâches de la NAFIN (Terrones Benítez,1946:251-252). Le second obstacle est le boom des exportations. Les pénuries à l'échelle internationale de même que l'incapacité de l'économie mexicaine à absorber les excédents de liquidités provoquent une surchauffe de l'économie et une très forte inflation. Au prix de 1960, durant le conflit, l'indice des prix double, passant de 15.9 en 1939 à 31.0 en 1945 (Solís,1993:tableau III-2). Dans le but de diminuer la masse monétaire et ainsi de contrer l'inflation, entre 1940 et 1944, les autorités portent de 10% à 50% les sommes que les banques commerciales doivent légalement confier à la Banque du Mexique à titre de liquidités de réserve sur dépôt (Brothers et Solís,1966:tableau III-A). Entre cette mesure et le transfert des sommes ainsi amassées vers le gouvernement et le secteur public, il n'y qu'un pas qui est rapidement franchi. Durant la guerre, le système des encaisses légales devient un instrument clé de la politique industrielle mexicaine. Il sert à contrôler la masse monétaire tout en permettant à l'État d'utiliser une partie appréciable de l'épargne nationale pour financer les secteurs et entreprises qu'il juge stratégiques²⁶.

²⁵ Durant la guerre, les exportations agricoles augmentent de près de 80% (sur la période 1940-43), les minières de près de 100% (entre 1939 et 1944) tandis que les exportations industrielles croissent «seulement» de 39% (entre 1939 et 1944)(Cypher,1990:43).

²⁶ Certains voient dans les banques de développement des outils de politique monétaire permettant à la fois

L'essor de l'institution durant le conflit se comprend également par le professionnalisme et l'habileté politique de ses dirigeants. Tel que l'affirme Blair (1964:211): «La NAFIN ne deviendra pas un simple agent entrepreneurial, créateur et promoteur des entreprises industrielles, mais un entrepreneur déterminé (*self-conscious entrepreneur*)». Dès 1941, elle crée sa division de recherche industrielle, sur laquelle elle s'appuie pour planifier ses interventions et qui demeure encore aujourd'hui l'une des sources les plus citées sur l'environnement économique mexicain. De plus, l'émission d'obligations d'une valeur de 8 millions de pesos effectuée la même année ne vise pas tant à obtenir des fonds pour l'industrie mais bien plus à aider le gouvernement à combattre l'inflation en absorbant une partie des liquidités excédentaires (Aubey,1966:41). C'est la banque qui est à l'origine de cette intrusion dans le domaine monétaire. Elle veut par ce geste affirmer sa compétence exclusive face aux velléités de la Banque du Mexique à intervenir sur le marché obligataire (Maxfield,1993:242). Enfin, durant la guerre, l'institution démontre des capacités techniques remarquables. Ces activités de promotion couvrent quasiment toutes les branches industrielles du pays. Elles s'étendent aux infrastructures, à l'industrie lourde, à l'énergie, aux mines, aux transports, aux produits de consommation et même à la production cinématographique (Blair,1964:Tableau 3). À cette époque, la liste des entreprises qui font l'objet d'une intervention de la banque ressemble de plus en plus comme le dit Blair (1964:213), à un «Qui est qui?» du monde des affaires mexicain. Ces exemples illustrent à la fois les capacités techniques, la combativité et l'autonomie de la banque de même que l'habileté politique de ses dirigeants.

Le tableau 2.2 indique clairement que durant les années 40 la NAFIN est devenue un acteur incontournable dans le domaine du financement industriel. Le fait que l'actif bancaire total progresse de 29.2% à 41.6 % du PNB durant la décennie 40 indique un assainissement et une

d'intervenir sur la masse monétaire et sur le niveau d'investissement, et de là, sur le rythme de l'inflation. Pour une théorisation des banques de développement comme instrument de la politique monétaire et de l'incidence d'une politique sélective du crédit sur le taux d'inflation dans les PVD voir pour une interprétation positive : Coats et Khatkhate (Eds),1980; pour une interprétation plus critique : The World Bank (1990). L'important pour notre propos n'est pas de déterminer si oui ou non les banques de développement et les politiques sélectives de crédit sont de bons instruments de contrôle de l'inflation, il est plutôt de noter à l'instar de Maxfield (1993:231) que : «Les représentants des banques centrales percevaient une telle relation, et, comme résultat, que les politiques financières et les politiques macro-économiques étaient généralement reliées».

TABLEAU 2.2
ACTIF DU SYSTÈME BANCAIRE 1940 ET 1950

Institution	1940			1950		
	Millions de pesos (a)	% de l'actif bancaire (c)	% du PNB (c)	Millions de pesos (a)	% de l'actif bancaire (c)	% du PNB (c)
Publiques	1,423.5	62.7	18.3	9,578.4	58.0	24.1
Banque du Mexique	1,075.4	47.4	13.8	5,620.7	34.0	14.1
NAFIN	18.2	0.8	0.2	1,203.9	7.3	3.0
Autres (d)	329.9	14.5	4.2	2,753.8	16.7	6.9
Privées (e)	845.8	37.3	10.9	6,942.4	42.0	17.5
Actif total	2,269.3	100.0	29.2	16,520.8	100.0	41.6
PNB (millions de pesos) (b)			7,774			39,736

Note : (c) Notre calcul.
(d) Comprend entre autres les autres banques de développement, les Fonds dédiés (fideicomisos) et les Fonds de pensions publics.
(e) Comprend outre les banques, les autres types d'intermédiaire financier tels que les sociétés de crédit, les unions de crédit et les trusts.

Sources : (a) Brothers et Solís, 1966: tableaux II-A et II-B.
(b) Solís, 1993: tableau III-2.

consolidation du système dans son ensemble. Les données illustrent par ailleurs que la NAFIN est l'une des institutions qui profite le plus de cette croissance de l'actif bancaire. Durant les années 40, sa part de l'actif bancaire se multiplie par 9.1, passant de moins de 1% en 1940 à 7.3% en 1950. Tandis que de leur côté, la part de l'actif total de la Banque du Mexique recule de 47.4% à 34.0%, celle des autres institutions publiques et celles des institutions privées ne progressent que de 2.2% et 4.7% respectivement. À l'exception de la Banque du Mexique les données ne permettent pas de déterminer la position relative de NAFIN par rapport aux autres institutions financières pris individuellement. Toutefois, le fait qu'elle fasse l'objet d'un traitement statistique particulier illustre déjà une position prépondérante.

L'augmentation avérée de la capacité d'action de l'État d'agir sur le développement industriel provoque cependant du ressentiment de la part de la communauté d'affaires, que ni la participation privée au capital, ni les déclarations rassurantes de la banque²⁷, ne suffisent à apaiser. Les activités de promotion de la banque sont devenues simplement trop concurrentielles (*competitive*) à son goût (Blair, 1964:220).

²⁷ Par exemple, dans son Rapport annuel de 1945, la banque déclare : «Lorsqu'elle intervient dans la promotion et le financement des entreprises industrielles, Nacional Financiera base sa politique sur le principe de ne pas interférer dans les activités qui appartiennent à l'initiative privée, se limitant elle-même à ces cas où la magnitude des ressources et l'incertitude sur des résultats immédiats rendent les

2.4 L'ALLIANCE POUR LE PROGRÈS, LE SLOGAN DU DÉVELOPPEMENT STABLE (1950-69)

S'il existe une période où la NAFIN tente de se substituer au secteur privé, c'est bien durant la Deuxième Guerre Mondiale. Les apports financiers étrangers lui permettent alors d'entreprendre des projets avec ou sans l'accord de la communauté d'affaires. Avec la démobilisation, cette situation devient difficilement tenable. Les exportations s'essouffent tandis que les capitaux internationaux et l'aide internationale se dirigent maintenant vers l'Europe et le Japon plutôt que vers l'Amérique latine. Dans ce contexte, pour financer leurs activités industrielles et indirectement assurer leur légitimité, les dirigeants politiques doivent à nouveau principalement ne compter que sur les capitaux privés nationaux et de là avec les intérêts de la communauté d'affaires dans la formulation de ses politiques industrielles.

C'est en ce sens que La Loi constitutive de 1947, édictée sous le Président Alemán (1946-52), vise expressément à rappeler la banque à l'ordre. Lors de l'envoi de la Loi au Congrès, ce dernier déclarait qu'il : «Est approprié de délimiter le champs d'opération de la Nacional Financiera de manière à ce que les activités qui doivent correspondre aux banques ou aux autres institutions nationales ne soient pas envahies»(in Aubey,1966:46). La semonce et les directives qui y sont associées correspondent au plan législatif à l'important article 5 de la Loi constitutive de 1947. Parce qu'il régit les activités de promotion de la banque sur l'ensemble de la période de substitution, nous le reproduisons ici dans sa totalité.

«La Nacional Financiera dans ses fonctions de promotion, aussi bien que lors de l'octroi de crédits, devra dédier ses ressources à la création ou au renforcement des entreprises fondamentales pour l'économie du pays, c'est-à-dire:

- I. Développer les ressources naturelles inexploitées ou insuffisamment exploitées.
- II. Rechercher la meilleur technique ou l'augmentation substantielle de la production des branches industrielles importantes de l'industrie nationale.
- III. Contribuer à améliorer la situation de la balance des paiements, soit en libérant le pays des importations non essentielles ou en permettant le développement de la production d'articles exportables ou en général en développant les industries qui alimentent en devises l'économie nationale.

Dans tout les cas, la Nacional Financiera s'efforcera d'obtenir la coopération privée dans les promotions qu'elle entreprendra et, avant d'octroyer du financement, s'assurera que les promoteurs ont fourni aux entreprises le maximum de ressources financières qui raisonnablement ils pouvaient obtenir dans les circonstances».

La Loi constitutive de 1947 officialise un accord tacite entre l'État et le patronat (Bravo,1949:32). Elle a pour effet de créer une division du travail dans le processus d'industrialisation entre la

investissements en capitaux privés peu attrayants»(in Blair,1964:220).

banque et les gens d'affaires. La NAFIN doit pourvoir aux besoins de financement des entreprises, favoriser la création d'entreprises stratégiques et lever les goulots d'étranglement, tels que la faiblesse des infrastructures et la production électrique, alors que dans la mesure du possible l'administration directe des entreprises appartient au secteur privé (Cypher, 1990:53).

La réalité économique de l'après-guerre vient appuyer cette division du travail. En 1953, un volumineux rapport sur la situation économique mexicaine produit conjointement par la Banque mondiale, la Banque du Mexique et la NAFIN, fait remarquer que: (a) vers la fin de la seconde guerre, l'appareil productif national a déjà atteint sa pleine capacité de production; (b) les nouveaux investissements ne permettent plus une croissance soutenue des livraisons manufacturières en raison de la formation de nombreux goulots d'étranglement, notamment aux niveaux de l'énergie et du transport ferroviaire, et du retour sur le marché national et sur les débouchés d'exportation de la concurrence des pays industrialisés; et enfin, (c) pour ces raisons, la croissance de la production industrielle, de même que celle des services commerciaux et professionnels, s'est arrêtée en 1947 et en 1948 (The Combined Mexican Working Party, 1953:5).

Encore une fois c'est un mélange d'intérêts politiques et de nécessités économiques qui oriente l'institution. Cette fois, elle a jusqu'à un certain point son mot à dire. Forte de ses premiers succès de promotion industrielle, elle mentionne dans son Rapport annuel de 1945 que :

«Le progrès de l'économie mexicaine ne devait pas être basé sur l'exportation d'un relativement petit nombre d'articles, essentiellement du minerai et des produits agricoles (...) mais plutôt devait reposer sur un changement de sa structure, traduit par l'exportation non seulement des produits primaires mais aussi sur certains produits manufacturiers ou des produits primaires avec une certaine transformation, et dans laquelle les importations consisteraient préférablement de biens d'équipement»(Blair, 1964:218).

D'une manière à peine voilée, elle se fait ainsi la défenderesse d'un modèle de développement basé sur la substitution et la protection du marché national. Le gouvernement acquiesce rapidement à ses demandes. En 1947, il décrète la création d'un système de contrôle des importations et augmente le niveau de protection tarifaire (Story, 1986:35-36). Suite à un certain succès des premières mesures de protection²⁸, le Mexique ne joint pas le GATT et se retire du traité commercial négocié durant la guerre avec les États-Unis de manière à «Se sentir libre d'utiliser les restrictions tarifaires pour promouvoir le développement industriel»(Blair,

²⁸ Par exemple, The Combined Mexican Working Party (1953:5) fait remarquer que l'imposition des contrôles et l'élévation des tarifs, jumelés à la dévaluation du peso, sont les grandes responsables du fait que la croissance enregistrée en 1950 est la plus élevée depuis 1942.

1964:219). L'ISI est lancée, la fin des hostilités confirme le modèle²⁹. La NAFIN et les protections de l'industrie en seront les deux piliers.

En ce sens, la Loi constitutive de 1947 clôtura le long processus commencé durant le *Maximato* (1924-34) de la création d'un modèle économique basé sur une étroite collaboration entre le secteur public et le secteur privé. Dans cette économie mixte, le rôle de NAFIN est de représenter la partie gouvernementale. Elle devient l'unique agent financier du gouvernement fédéral, le «mainteneur» du marché des capitaux et surtout la coordonatrice du financement à long terme de l'industrie. Dans ses opérations de promotion, elle doit compléter le système bancaire privé incapable de financer des projets, bien que socialement souhaitable, dont le retour sur l'investissement est incertain, et doit appuyer techniquement et financièrement l'initiative privée. Bref, comme le gouvernement l'affirme dans l'exposition des motifs de la Loi constitutive de 1941, la fonction de la NAFIN dans le cadre de l'économie mixte est «D'être l'organe central et de coordination du financement à long terme, externe et interne, qu'exige le développement du pays», révélant ainsi ses intentions d'agir comme entrepreneur.

Durant le développement stable (1950-69), le PNB croît en moyenne de 6.8% et le revenu national au rythme moyen de 3.4%. Hormis la poussée de l'inflation engendrée par la Guerre de Corée, cette dernière est sous contrôle, se situant en moyenne à 5.7% annuellement (tableau 2.3). L'investissement public au niveau des infrastructures et des industries de base est le grand responsable de ces bons résultats. Durant cette période, c'est le secteur privé qui assume les deux tiers des investissements (tableau 2.4), mais c'est l'État qui est le principal responsable de la formation du capital fixe, sa participation s'élevant à 55.8% sur l'ensemble de la période (tableau 2.5).

²⁹ Par exemple, Blair (1964:219) note : «À la fin de la guerre, les perspectives pour d'autre développement industriel paraissaient bonnes. Les réserves monétaires étaient élevées, les biens d'équipement des pays industriels deviendront bientôt accessibles, un retour rapide des marchés d'exportation était attendu, les marchés internes croissaient rapidement et des améliorations étaient visibles dans les chemins de fer et les routes de transport. Mais un nuage obscurcissait la scène. Les pays industriels avancés devaient normalement essayer de regagner leurs vieux marchés d'exportation assujettissant ainsi l'industrie mexicaine à une forte concurrence internationale. Le Mexique commença à adopter des politiques d'importations restrictives. Il refusa de joindre le GATT, et, en 1950, il mit fin à l'accord de commerce avec les États-Unis de manière à se sentir libre d'utiliser les restrictions au commerce pour promouvoir le développement industriel. La substitution des importations, qui était parfois une nécessité de guerre, devint

TABLEAU 2.3
L'ISI. QUELQUES INDICATEURS MACROÉCONOMIQUES (1950-69)

Période/Année	PNB réel (millions de N\$peso de 1980) (a)	Croissance réelle du PNB (%) (b)	Taux d'inflation (%) (c)	Croissance du PNB par habitant (%) (b)
1950	693.1	9.4	5.3	6.6
1951	746.7	7.4	19.7	4.4
1952	776.4	4.1	7.9	0.0
1953	778.5	0.9	(0.8)	(2.4)
1954	856.4	10.5	10.8	7.5
1955	929.1	8.5	12.3	5.2
1956	992.7	6.8	7.0	3.6
1957	1,067.9	7.6	6.8	4.3
1958	1,124.6	5.3	5.5	2.0
1959	1,158.3	3.0	4.0	(0.2)
1960	1,252.3	8.1	4.9	4.7
1961	1,306.4	4.9	3.4	1.6
1962	1,364.6	4.7	3.0	1.4
1963	1,467.7	8.0	3.1	4.6
1964	1,629.2	11.7	5.6	8.2
1965	1,729.3	6.5	2.3	3.1
1966	1,834.7	6.9	4.0	3.5
1967	1,942.2	6.3	2.9	2.9
1968	2,125.2	8.1	2.4	4.7
1969	2,197.8	6.3	3.9	2.9
Moyenne de période (1950-69)	-	6.8	5.7	3.4

Sources : (a) Cárdenas,1996:tableau A-4.
(b) De 1950 à 1954 , NAFIN,1966:tableau 10. De 1955 à 1982, Bazdresch et Levy,1991:tableau 1. Constant de 1950 à 1954 au prix de 1950, de 1955 à 1980 au prix de 1970, de 1981 à 1982 au prix de 1980.
(c) De 1950 à 1969, Solís,1993 :tableau III-2. De 1970 à 1982, Cárdenas,1996: tableau A-5..

TABLEAU 2.4
PARTICIPATION DE L'ÉTAT ET DU SECTEUR PRIVÉ À L'INVESTISSEMENT TOTAL (1950-70) (%)

Année	Investissement public	Investissement privé
1950	41.7	58.3
1955	34.2	65.8
1960	35.3	64.7
1965	32.2	67.8
1970	33.0	77.0

Source : De 1950 à 1965, d'après Cárdenas,1996:tableau A-1 et A-2. Pour 1970, Bazdresch et Levy,1991:tableau 5.

le principe guidant les politiques d'après guerre».

TABLEAU 2.5 PARTICIPATION DE L'ÉTAT À LA FORMATION BRUTE DU CAPITAL FIXE (1950-69) (%)					
Année	Participation (%)	Année	Participation (%)	Année	Participation (%)
1950	58	1957	70	1964	55
1951	64	1958	70	1965	30
1952	64	1959	68	1966	31
1953	63	1960	65	1967	36
1954	61	1961	58	1968	36
1955	66	1962	57	1969	36
1956	72	1963	55		
Moyenne de période : 55.8%					
Source : Ramirez, 1994: tableau 1.					

Les investissements publics se concentrent sur le développement des infrastructures de base, l'énergie et les communications. Lorsque l'État intervient par la NAFIN dans le domaine industriel, c'est dans des secteurs bien ciblés, tel l'acier à partir de 1941 ou l'électricité l'année suivante. Il préfère laisser le secteur privé profiter des effets d'entraînement des grands projets, du développement de l'industrie de transformation et des services. Même si depuis les années 50 la NAFIN est devenue la seconde institution financière du pays (après la Banque du Mexique) et la plus importante banque de développement en Amérique latine,³⁰ elle continue à concentrer son action dans quelques grandes entreprises et secteurs et évite d'empiéter sur le domaine privé. Par exemple, en 1962, la moitié de son actif est investi dans 17 entreprises, les quatre plus importantes, l'électricité, les chemins de fer, l'équipement ferroviaire et l'acier, comptant pour 30% du total (Griffiths, 1972:30).

C'est sous cet angle que certains tel Cárdenas (1996:61) parlent de complémentarité quant à l'action de l'État et du patronat en matière d'investissement et de croissance durant le développement stable (1950-69). C'est ainsi qu'il faut comprendre le slogan du développement stable : «*l'Alliance pour le Progrès*», c'est-à-dire : l'établissement d'un partenariat public-privé dans le cadre d'un modèle de développement mixte. Les investisseurs étrangers s'intègrent progressivement à ce partenariat de

³⁰ Par exemple, en 1968 les quelque 2 milliards de dollars d'actifs de la NAFIN équivalent en gros à l'actif combiné des autres banques de développement latino-américaines, à savoir : la *Banco Industrial* d'Argentine (298.6 millions), la BNDDES du Brésil (702.3 millions), la *Caja Agraria* de Colombie (326.5 millions), la *Banco de Fomento* du Paraguay (55.9 millions), la *Banco Industrial* du Pérou (109.1 millions) et la *Corporación Venezolana de Fomento* du Venezuela (570.0 millions)(Basch et Kybal, 1970:tableau 26).

base et occupent une place de plus en plus importante dans le développement industriel³¹, mais leur présence n'altère que marginalement la capacité de l'État d'orienter l'industrialisation nationale³².

CONCLUSION

En somme, l'ISI et ses instruments, comme la NAFIN, consolident la structure de pouvoir qui émerge de l'époque révolutionnaire c'est-à-dire celle d'un État de type bureaucratique-autoritaire, qui entretient des liens intégratifs verticaux avec les groupes de la société. Au plan politique, elle constitue un compromis quant au rôle de l'État dans l'économie entre les factions du PRI et justifie la concentration au sein de l'État d'un certain niveau de ressources, nécessaire à l'entretien des réseaux politiques des divers chefs de la classe politique. Au plan social, elle trouve appui auprès des travailleurs. Tandis que leur niveau de vie augmente, ils se voient octroyer des services et protections historiquement inégalés. Ses hauts taux de croissance et une inflation modérée rendent l'ISI acceptable à la grande entreprise alors que les investissements publics dans les infrastructures et la prise en charge par l'État des secteurs industriels qui excèdent la capacité financière ou technique du secteur privé augmentent les possibilités d'affaires. Par ailleurs, les protections et autres avantages consentis par l'État rentabilisent les entreprises peu compétitives par rapport aux standards internationaux des entrepreneurs «nationalistes», c'est-à-dire ceux principalement des petits et moyens entrepreneurs qui comme leur association, la CANACINTRA, se font les avocats d'un contrôle des investissements étrangers, d'un rôle étatique central dans le développement des industries de bases et du maintien d'un système de protection industrielle, bref, ceux qui soutiennent toutes mesures étatiques qui assurent la rentabilité de leurs entreprises

³¹ Sur la place des multinationales dans la structure économique mexicaine durant le développement stable (1950-69) voir : Péres Nuñez, 1990, Sepúlveda et Chumacero, 1973.

³² Par son étude de l'industrialisation brésilienne, Evans (1979) montre que l'État périphérique est l'élément central, capable d'arbitrer une coalition tripartite composée du capital étranger (les multinationales), du capital national et du secteur public, pour mettre en œuvre une approche cohérente en matière d'industrialisation. Rompant avec les prémisses de l'école de la dépendance, il affirme que l'État périphérique en association avec la bourgeoisie nationale est en mesure d'imposer aux multinationales les conditions de leur insertion sur le territoire national. Le Mexique fournit bons nombres d'exemples. Déjà dans les années 60, Vernon (1966:21) soulignait que «L'étranger qui envisage un important investissement direct au Mexique est obligé de se demander si l'investissement prévu sera accepté par le gouvernement mexicain. À ce stade, malgré le caractère aimablement neutre de la structure légale, l'étranger découvrira sans doute que, dans un nombre considérable d'industries, l'existence d'une forte participation mexicaine à l'investissement est indispensable pour obtenir les licences nécessaires». Pour des études sectorielles, voir parmi d'autres : Whiting (1992) sur la transformation alimentaire, l'automobile et l'informatique; Péres Nuñez (1990) sur l'électronique, l'automobile et l'industrie pharmaceutique; Bennett et Sharpe (1979;1985) sur l'automobile.

(Puga,1993:107-110). Enfin, au plan rhétorique, l'ISI cadre bien avec le discours nationaliste révolutionnaire exprimé par la Constitution et le projet national.

Malgré les débuts difficiles, la NAFIN parvient à être au cœur du processus de stabilisation du système politique mexicain et de l'industrialisation nationale. D'une part, non seulement la banque est la représentation institutionnelle du compromis survenu entre les factions du PRI quant à l'opportunité d'intervenir dans l'économie, elle légitimise la classe politique au fur et à mesure de l'intensification de ces interventions en faveur du développement industriel. D'autre part, la banque est également un compromis entre les dirigeants politiques et la communauté d'affaires établi sur la base de la dépendance des autorités aux ressources du marché pour financer ses interventions. Après la Seconde Guerre, ce compromis prend la forme d'une économie mixte. La communauté d'affaires accepte de financer les initiatives économiques de l'État à travers la NAFIN, à la condition que d'une manière générale ces interventions se limitent aux secteurs qu'elle délaisse, comme les infrastructures, ou que ces initiatives appuient les leurs, ce qui caractérise l'action de la NAFIN durant tout le développement stable (1950-69). Mais, la banque ne demeure pas un simple exécutant. D'une part, l'autonomie de la NAFIN se trouve aussi garantie par la dépendance des dirigeants aux ressources de la communauté d'affaires, ce qui l'amène à recruter un personnel compétent et à adopter des critères de fonctionnement semblables à ceux d'une banque privée de manière à établir sa crédibilité auprès des investisseurs dont elle dépend pour financer ses interventions. Même si avec le temps, la dépendance de la NAFIN aux ressources de la communauté d'affaires s'atténue, notamment du fait qu'elle pourra de plus en plus compter sur ses revenus d'opération et sur les prêts des banques de développement multilatérales pour se financer, il demeure que c'est dans ce contexte que la personnalité de l'institution se structure, personnalité que la banque tente par la suite de reproduire.

D'autre part, l'accentuation du rôle économique de l'État de même que la complexification des tâches administratives et le besoin de planification et coordination de l'action économique qu'elle suggère, favorisent non seulement la professionnalisation de la bureaucratie mais également sa différenciation comme acteur politique autonome (Del Carmen Pardo,1995; Centeno et Maxfield,1992)³³. C'est ainsi que durant les années 50 mais surtout 60, la bureaucratie est devenue

³³ Comme le souligne Vernon (1966:142) : «Le pouvoir des techniciens réside (...) moins dans leur aptitude à influencer directement la politique que dans un choix des alternatives techniques présentés à leurs maîtres politiques. Mais cela même représente une grande force. Et quand les instructions venus d'en haut sont ambiguës, ou quand, en l'absence d'instructions, la situation exige une intervention technique, le prestige du technicien s'en trouve augmenté».

«Un acteur social d'importance égal à celui du secteur privé ou des travailleurs syndiqués»(Camp,1995:23). Donc, les premières années de la banque illustrent bien notre argument à l'effet que : (a) l'initiative provient des dirigeants politiques et vise à assurer leurs légitimités; (b) les fonctions, la structure mais aussi la personnalité de l'institution découlent de la dépendance de l'État, durant cette période, aux ressources de la communauté d'affaires pour financer ses interventions; et (c) l'autonomie institutionnelle se trouve avant tout assurée par la capacité de l'institution de financer l'action étatique sur le marché dans un contexte de forte dépendance de l'État aux ressources de la communauté d'affaires, ses réalisations et la compétence de son personnel ne faisant qu'appuyer cette autonomie et par conséquent sa force politique.

Le renforcement du pouvoir bureaucratique et son impact de plus en plus grand sur l'orientation des politiques culmine dans les années 70 par l'accentuation du rôle économique de l'État et le développement accéléré de sa capacité productive, visibles par le développement du secteur public. La montée de la bureaucratie comme force politique a pour effet d'alimenter ce que Basáñez (1991) appelle la lutte pour l'hégémonie, c'est-à-dire de fortes rivalités entre, d'une part, le secteur public et le secteur privé, et d'autre part, les élites politiques. C'est vers cette problématique que se tourne maintenant la discussion.

CHAPITRE 3

L'ÉTAT CONTESTÉ (1970-82).

LES LIMITES DE L'ACTION POLITIQUE DU PATRONAT

INTRODUCTION

Ce chapitre vise à établir d'une manière non équivoque l'autonomie de l'État, ou plus exactement, la capacité des dirigeants de subordonner, lorsqu'ils en ressentent le besoin, les intérêts de la communauté d'affaires à la réalisation de leurs objectifs politiques. Ainsi, contrairement à la période du développement stable (1950-69) où les intérêts du patronat et de l'État coïncident, l'étude des relations conflictuelles entre l'État et la communauté d'affaires durant le développement populiste (1970-82) permet de mieux faire ressortir les limites de l'action politique du patronat. Ce chapitre montre par ailleurs que l'accès à des ressources financières externes libère les dirigeants des contraintes que peut exercer la communauté d'affaires nationale sur l'élaboration des politiques économiques et autorise les dirigeants à poursuivre des politiques expansionnistes populistes à plus ou moins grande échelle pour rechercher l'appui populaire. Enfin, il permet d'illustrer encore une fois que les principales innovations politiques, économiques et institutionnelles se produisent lorsque les dirigeants politiques accusent un important déficit au niveau de leur légitimité et que la participation de la communauté d'affaires à la formulation des politiques économiques est réactive aux initiatives gouvernementales plutôt que proactive, sur ce plan, le conflit État-communauté d'affaires durant le développement populiste (1970-82) étant avant une réaction de cette dernière à ce qu'elle considérait un empiétement de l'État sur sa sphère d'activité propre.

Il ne faut toutefois pas surestimer les divergences entre les dirigeants et la communauté d'affaires durant le développement populiste (1970-82). D'une manière générale, malgré la forte inflation (20.0% en moyenne) les relations État-patronat s'insèrent dans une contexte de croissance réelle soutenue (6.2% en moyenne) et d'une élévation du niveau de vie (3.2% en moyenne) (tableau 3.1). Les grands groupes industriels profitent également de cette période pour accroître leur contrôle de la

production nationale. Par exemple, entre 1974 et 1980, l'actif du Groupe de Monterrey ou Alfa - premier groupe industriel du pays avec une production estimée en 1977 à plus de 15% du PNB (Basáñez,1991:106) et au cœur du conflit État-patronat - se multiplie par 1000%, les ventes par 950% alors que le nombre de ses employés augmente de 33,000 à 50,000 (Zermeño,1982 in Camp,1993:240). En fait, entre 1973 et 1979, la participation des 100 plus importantes firmes s'accroît de 16.6 à 25.7% de la production industrielle nationale (Frieden, 1991:194).

TABLEAU 3.1
L'ISI : QUELQUES INDICATEURS MACROÉCONOMIQUES (1970-82)

Année	PNB réel (millions de N\$peso de 1980) (a)	Croissance réelle du PNB (%) (b)	Taux d'inflation (%) (c)	Croissance du PNB par habitant (%) (b)
1970	2,340.8	6.9	5.2	3.5
1971	2,428.8	4.2	5.3	0.8
1972	2,628.7	8.5	5.0	5.0
1973	2,853.3	8.4	12.0	4.9
1974	2,999.1	6.1	23.8	2.8
1975	3,171.4	5.6	15.2	2.4
1976	3,311.5	4.2	15.8	1.2
1977	3,423.8	3.4	28.9	0.5
1978	3,730.4	8.2	17.5	5.2
1979	4,092.2	9.2	18.2	6.1
1980	4,470.1	8.3	26.3	5.4
1981	4,862.2	8.8	28.0	6.3
1982	4,831.7	(0.6)	58.9	(2.9)
Moyenne de période	-	6.2	20.0	3.2

Sources : (a) Cárdenas,1996:tableau A-4.
(b) Bazdresch et Levy,1991:tableau 1. Constant de 1970 à 1980 au prix de 1970, de 1981 à 1982 au prix de 1980.
(c) Cárdenas,1996:tableau A-5.

La contestation du patronat se résume en fait à trois grands épisodes et n'est vraiment intense que sur trois (1975-1976 et 1982) des treize années du développement populiste (1970-82). Le premier est la création, en 1975, du *Consejo Coordinador Empresarial* (CCE)¹, reconnu depuis par les autorités politiques comme l'organisation qui représente les intérêts de l'ensemble du patronat. Sa base de

¹ Le CCE est un regroupement de sept associations patronales, la *Confederación Nacional de Cámaras de Comercio* (CONCANACO), la *Confederación de Cámaras de Comercio* (CONCAMIN), la *Confederación Patronal de México* (COPARMEX), l'*Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros* (AMIS), l'*Asociación Mexicana de Casas de Bolsa* (AMCB), le *Consejo Nacional Agropecuario* (CNA) et le *Consejo Mexicano de Hombres de Negocios* (CMHN) (Luna,1995:176-183).

revendication est de deux ordres. D'une manière générale, il réclame une plus grande participation patronale à l'orientation des politiques économiques. Plus spécifiquement, il demande la libéralisation du marché². Ce qui, selon leurs représentants, limite les ressources fiscales de l'État tout en rendant plus difficile de nouvelles nationalisations (Tornell, 1995:60). Le second épisode est son implication directe dans la vie politique partisane visible entre autres par son support au *Partido de Acción Nacional* (PAN) de droite à l'élection présidentielle de 1976 (Tirado, 1987:477). L'une et l'autre de ses actions visent à influencer la succession du Président Luis Echeverría (1970-76).

Avec la nomination présidentielle de Mario López Portillo (1976-82), le conflit marque une pause. La communauté d'affaires perçoit le nouveau Président comme plus sensible à ses intérêts³. Ce que confirme en partie le lancement en 1977 de «*l'Alliance pour la production*», l'un des buts du programme étant de favoriser, grâce aux importants apports financiers internationaux garantis sur la base de la confirmation du potentiel pétrolier mexicain et de l'élévation rapide des cours, à côté de l'expansion des entreprises publiques, l'expansion des entreprises privées, et ainsi, de rétablir les liens avec la communauté d'affaires (Camp, 1993:240). Le conflit ne reprend qu'avec la détérioration des conditions macro-économiques à la fin du mandat, la nationalisation des banques, flambeau par excellence de l'entreprise privée, le 1er septembre 1982, l'annonce d'un moratoire sur le paiement du capital et des intérêts de la dette internationale publique (DIP) et, avec ce dernier, la crise de l'endettement. Par la suite, le Président López Portillo (1976-82) et la communauté d'affaires seront à couteaux tirés s'accusant mutuellement d'être la cause des difficultés économiques.

Néanmoins, si durant le développement populiste, le patronat se présente comme la principale force politique d'opposition au régime, l'on doit conclure à l'échec de son action politique. Comme l'affirme Kaufman Purcell (1981:211), parlant des relations État-patronat durant le développement populiste (1970-82) :

² Dans sa déclaration de fondation, le CCE (1975 in Puga, 1993:61) affirmait que : «La production de biens et services économiques ne constituent pas une fonction propre de l'État. L'action de ce dernier devrait tendre précisément à garantir aux particuliers le meilleur et le plus libre exercice des droits de la personne humaine, et non pas en les limitant ou en les paralysant au nom d'un supposé bénéfice national. Cette politique, en elle-même, devrait s'établir dans les cas des organismes décentralisés et des entreprises à participation nationale».

³ Par exemple, sous le Président Echeverría (1970-76) 23.9% du budget de l'État est consacré au financement de l'éducation (19.4%) et de la santé (4.5%) et plus de 50% (50.4%) de l'investissement public est destiné aux secteurs populaires : bien-être social (22.2%), éducation (6.6%), santé (4.3%) et développement rural (17.3%). Par comparaison, les dépenses sociales sous le Président López Portillo (1976-82) ne représentent que 8.8% du budget réparties de la manière suivante : éducation (7.7%) et santé (1.1%) et le tiers (33.7%) de l'investissement public (bien-être social (9.5%), éducation (2.6%), santé (3.1%) et développement rural (18.5%)(Bazdresch et Levy, 1991:tableau 4).

«Il est indubitablement vrai qu'il y a eu, et continu d'y avoir, une «Alliance pour les profits» entre le gouvernement et le secteur privé au Mexique, cette alliance est conditionnelle plutôt qu'absolue. Lorsque ses coûts politiques deviennent si élevés qu'ils constituent un danger pour l'ordre politique existant, les élites politiques altèrent les termes de l'alliance (...). L'autonomie relative de l'État de ses bases sociales a été une condition nécessaire à la stabilité politique au Mexique. (...) Pour cette raison, même dans des périodes de calme relatif, les élites politiques mexicaines sont occupées à créer des mécanismes qui peuvent être utilisés pour réguler le comportement de ses divers constituants lorsque qu'une telle régulation est jugée nécessaire pour maintenir ou restaurer l'ordre politique».

C'est ainsi que l'épisode populiste (1970-82) illustre les limites politiques de l'alliance entre l'État et le secteur privé (Basáñez, 1991:208).

3.1 LES CAUSES DU CONFLIT

Le conflit État-patronat a certainement des causes structurelles. Tandis que la première phase de substitution (les infrastructures de bases et l'électricité) s'achève, les limites de l'ISI se font de plus en plus apparentes. Depuis le milieu des années 60, l'on reconnaît que l'ISI engendre une répartition très inégalitaire des revenus, une dépendance exacerbée aux importations de biens de capital, des problèmes chroniques de balance des paiements, une industrie manufacturière peu compétitive par rapport aux standards internationaux, une concentration de l'emploi dans les grandes villes (principalement Mexico, Guadalajara et Monterrey), le déclin de l'agriculture, l'exode rurale et, enfin, la formation de groupes clients et privilégiés de l'État⁴. Ces facteurs ont pour effet d'alimenter un vif débat autour de la poursuite de la politique industrielle.

Pour schématiser le débat, on peut dire que les positions oscillent d'une part entre une libéralisation graduelle de l'économie, défendue par la grande entreprise et le secteur exportateur et d'autre part la mise en place d'une phase de substitution, axée sur la production des biens intermédiaires (principalement, l'acier, les plastiques, les fertilisants et le matériel de transport), qui commandent le renforcement des protections industrielles, position défendue par la petite et moyenne entreprise «nationalistes» (Frieden, 1991:196). Chacun des deux groupes compte sur des appuis au sein de

⁴ Sur les limites de l'ISI mexicaine : Voir: Maddison et Associés, 1992; Solís, 1993; Haggard, 1994; Aspra, 1977. Par exemple, Ramírez (1993:176) rappelle que : «Le taux de croissance rapide de l'économie mexicaine pendant les années 60 générant de nombreux problèmes structurels qui attaquaient la légitimité politique du Parti Révolutionnaire Institutionnel (PRI). Ces tensions économiques et sociales incluaient, inter alia, une distribution des revenus très biaisée, un patron capital intensif d'industrialisation incapable d'absorber le nombre croissant d'individus entrant sur le marché du travail, la migration rapide de la campagne vers la ville résultant de la faible productivité et de bas revenus du système ejidal, un système fiscal régressif et inefficace, l'accroissement continu des déficits du compte courants dû à la dépendance des firmes sous l'ISI à des intrants d'équipements techniquement avancés et dispendieux, et une désaffection largement répandue des pratiques du PRI qui, en fait, excluait la majorité des travailleurs et des paysans d'un accès au pouvoir politique».

l'appareil d'État, le premier auprès des institutions financières, le second auprès des institutions sectorielles (Hamilton,1986b:151). Par la suite, ce débat revient périodiquement, notamment en 1979 lors de la tentative avortée de joindre le GATT, et n'est finalement tranché en faveur de la libéralisation commerciale qu'en 1986, orientation confirmée par la ratification de l'ALENA en 1993 (Story,1982; Alba Vega,1991). Toutefois, pour l'heure, le Président Echeverría (1970-76) tranche en faveur de la poursuite de l'ISI pour des raisons de politique intérieure.

D'une part, le massacre des étudiants en octobre 1968 sur la place de Thalteloco, révèle aux dirigeants politiques que ni la rhétorique révolutionnaire du PRI, ni le clientélisme ne permet d'absorber politiquement les nouvelles classes moyennes urbaines et scolarisées (Basáñez, 1991:184)⁵. En levant le doute sur le caractère autoritaire du régime, la répression du mouvement étudiant entretient le sentiment de rejet de la classe politique⁶. D'autre part, le Président Echeverría (1970-76) fait face, en particulier dans le Guerrero et dans les quartiers pauvres de Mexico, à la formation de groupes de guérillas d'extrême gauche. C'est dans ce contexte de perte de légitimité que l'on doit comprendre le recours aux politiques expansionnistes populistes des administrations Echeverría (1970-76) et López Portillo (1976-82), Ces dernières sont alors perçues comme l'ultime moyen pour regagner la faveur populaire (Basdresch et Levy,1991:254; Schmidt,1991; Basáñez,1991). Elles permettent au régime de renouer avec ses anciennes bases sociales, les syndicats, le paysannat et les groupes populaires d'une part et les entrepreneurs «nationalistes», en leurs accordant de nouveaux avantages d'autre part. C'est également sous cet angle qu'il faut comprendre la nomination de Luis Echeverría, un conservateur, qui une fois en campagne, puis de la Présidence (1970-76), se met à la surprise de plusieurs à se prendre pour un Cárdenas moderne (Story,1986:34).

C'est ce changement de priorités du régime qui est la cause profonde de l'hostilité du patronat. En fait, au tournant des années 70, le patronat n'est plus du tout sûr qu'il bénéficiera comme par le passé des largesses de l'État ni de ses nouvelles ressources⁷. Déjà la nomination en 1969 de Luis

⁵ L'érosion du support du PRI est traitée plus en détail au chapitre 4 section 4.1.2.

⁶ Par exemple, Schmidt (1991:32) rappelle que le taux d'abstention aux élections présidentielles passe de 39% en 1964 à 58% en 1970. Par ailleurs, Cosío Villegas (1976 in Schmidt,1991:32) estime entre 7 et 9 millions le nombre de citoyens qui n'ont pas participé à l'élection du Président López Portillo (1976-82) en 1976.

⁷ À partir du milieu des années 60, le Mexique devient le premier PVD à accéder à d'abondantes ressources externes et, de 1970 à 1982, il alterne avec le Brésil comme plus grand PVD emprunteur sur le marché

Echeverría (1970-76) avait entraîné le départ du «père» du développement stable (1950-69), le ministre des Finances, Antonio Ortiz Mena (1958-1969), l'autre candidat pressenti, et avec lui celui du PDG de la NAFIN, José Hernández Delgado (1952-1970). Sa crainte de voir réduire son influence au sein du cabinet se confirme lorsque le successeur d'Ortiz Mena aux Finances, Hugo Margáin (1970-1973), qui proteste sur le fait que l'on ne peut financer l'expansion économique faute de revenus suffisants, est démis de ses fonctions en 1973. Le Président Echeverría (1970-76) aurait alors déclaré que : «La politique économique est faite à Los Pinos (la résidence officielle du Président)»(Maxfield,1993:251). Sous le couvert d'un retour à un projet économique nationaliste dont la finalité serait une meilleure distribution de la richesse⁸, le Président Echeverría (1970-76) entreprend un ensemble de mesures : redistribution des terres, réforme de l'éducation, nationalisation de l'industrie sucrière, refonte de la fiscalité, la «mexicanisation» de l'industrie par le contrôle de l'investissement étranger et expansion du secteur public, qui sont globalement perçues par la communauté d'affaires, particulièrement par le grand patronat, comme préjudiciables à ses intérêts (Puga,1993:152).

C'est ainsi que la plupart des observateurs s'accordent avec Maxfield (1987:2-3) lorsqu'elle affirme que la radicalisation de l'action politique d'une partie importante du patronat durant les années 70 et 80 s'explique par la diminution de la rentabilité du capital, en raison de la détérioration des conditions macro-économiques, en particulier de l'inflation, et par des politiques populistes vues comme la raison première de cette perte de rentabilité. Certains tel Puga (1993:61) considèrent qu'il ne s'agit pas seulement de récupérer un espace privé ni de s'approprier des entreprises rentables mais plutôt : «D'éliminer et d'incorporer à la sphère privée toutes les industries, sources de financement et autres mécanismes économiques qui (...) servent pour l'ascension du patronat et qui commencèrent à être vus comme d'insupportables formes de contrôle». D'autres y voient aussi une réaction défensive à l'empiétement de leur domaine traditionnel d'activités (Basáñez,1991; Tornell,1995). En ce sens, la principale pomme de discorde entre le patronat et l'État durant le développement populiste (1970-82) a trait à l'augmentation accélérée du poids de l'État dans l'économie.

international des capitaux (Frieden,1991:190).

⁸ Contrairement à l'objectif officiel d'une répartition plus égalitaire du revenu national, il appert que le développement populiste (1970-82) n'a pas permis d'inverser la tendance observée depuis 1950 à la concentration des revenus. En fait, si les plus pauvres peuvent espérer se partager 17.7% du revenu national en 1950, 15.5% en 1957, 10.3% en 1963, 10.8% en 1968 ce n'est que d'au mieux 8.2% qu'ils s'accaparent en 1977 (Haggard,1994:tableau :9.2).

TABLEAU 3.2
BUDGET DE L'ÉTAT (1970-82) (en relation au PNB)(%)

ANNÉE	REVENU	DÉPENSE	BALANCE OPÉRATIONNELLE (DÉFICIT)
1970	18.9	22.4	(3.8)
1971	18.4	20.5	(2.5)
1972	18.7	22.9	(4.9)
1973	20.2	25.8	(6.9)
1974	21.1	27.0	(7.2)
1975	23.2	31.9	(10.0)
1976	23.8	32.0	(9.9)
1977	24.6	30.0	(6.7)
1978	25.9	31.4	(6.7)
1979	26.7	33.0	(7.6)
1980	26.9	33.5	(7.5)
1981	26.7	39.7	(14.1)
1982	28.9	44.5	(16.9)

Source : Cárdenas,1996: tableau III-5.

TABLEAU 3.3
ÉVOLUTION DE LA DETTE INTERNATIONALE PUBLIQUE (DIP) (1970-82)

Année	Dettes totale (milliards de dollars) (a)	DIP (milliards de dollars) (b)	DIP Croissance annuelle (%) (b)	DIP (% du PNB) (b)	Coût du capital LIBOR (%) (c)	DIP Intérêts versés (% du PNB) (d)
1970	8.6	4.3	12.8	11.9	n.d.	n.d.
1971	9.2	4.6	6.6	11.6	n.d.	1.6
1972	10.1	5.1	11.4	11.2	n.d.	1.8
1973	12.7	7.1	39.6	12.8	n.d.	1.8
1974	16.7	10.0	41.1	13.8	n.d.	1.9
1975	22.7	14.5	44.9	16.4	7.75	2.3
1976	29.5	19.6	35.7	28.5	6.12	3.3
1977	32.3	22.9	16.9	28.2	6.37	3.1
1978	36.4	26.3	14.6	25.5	9.20	3.2
1979	41.1	29.8	13.3	22.1	12.15	3.7
1980	49.0	33.8	13.6	18.4	14.03	4.1
1981	74.4	53.0	56.6	23.6	16.72	5.4
1982	92.4	58.9	11.2	61.4	13.60	9.2

Sources : (a) Bazdresch et Levy,1991:tableau 1.
(b) NAFIN,1984:tableaux 5.24 et 5.25.
(c) FMI (plusieurs parutions) *Annuaire. Statistiques financières internationales*, Washington.
(d) Bazdresch et Levy,1991:tableau 2.

TABLEAU 3.4
STATISTIQUES PÉTROLIÈRES (1970-94)

Année	Réserves (milliards de barils) (a)	Production (b) (millions de barils)			Prix (c) (dollars/baril)		Revenu (milliards de dollars)(d)
		Production	Consommation	Disponibilité (e)	Int'l. (f)	Mexicain (g)	
1970	5.6	25.0	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.	n.d.
1971	5.4	24.0	23.8	0.2	n.d.	n.d.	n.d.
1972	5.4	25.0	27.3	(2.3)	n.d.	n.d.	n.d.
1973	5.4	25.8	30.0	(4.2)	n.d.	n.d.	n.d.
1974	5.8	32.3	33.1	(0.8)	n.d.	n.d.	n.d.
1975	6.3	40.0	35.2	4.8	n.d.	n.d.	n.d.
1976	11.2	44.6	38.9	5.7	n.d.	n.d.	n.d.
1977	16.0	54.1	41.2	12.9	11.50	12.65	n.d.
1978	40.2	66.3	44.9	21.4	12.70	13.10	n.d.
1979	45.8	80.3	47.9	32.8	13.33	14.10	n.d.
1980	60.1	106.6	53.9	52.7	32.74	32.00	10.0
1981	72.0	127.3	59.0	68.3	36.37	n.d.	14.0
1982	72.0	149.9	60.9	89.0	33.84	25.83	16.0
1983	72.0	146.1	58.4	87.7	29.90	24.74	15.7
1984	72.5	149.9	62.0	87.9	29.00	25.97	16.4
1985	71.8	147.5	65.2	82.3	27.56	24.73	14.8
1986	70.9	138.0	66.2	71.5	14.93	13.05	6.3
1987	70.0	144.4	69.1	75.3	17.95	15.92	8.6
1988	69.0	143.9	69.9	74.0	14.86	12.24	6.7
1989	67.6	144.5	75.6	68.9	17.47	14.89	7.9
1990	66.5	147.9	77.9	70.0	22.16	17.79	10.1
1991	65.5	155.6	81.8	73.8	19.30	13.83	8.2
1992	65.0	155.5	82.9	72.6	18.49	13.60	8.3
1993	65.1	155.5	81.8	73.7	16.37	12.13	7.4
1994	64.5	158.7	87.3	71.4	15.65	12.92	7.4

Notes : (e) Notre calcul (Production – Consommation = Disponibilité).
(f) De 1977 à 1979, prix officiel de l'OPEC au 1 janvier de chaque année. À partir de 1980, cours moyen annuel.
(g) De 1977 à 1980, prix du pétrole léger (Isthmus) au 1 janvier de chaque année. De 1982 à 1994, cours moyen du pétrole lourd (Maya) qui compose la majorité des réserves mexicaines..

Sources : (a) De 1965 à 1979, Grayson, 1980:appendice statistique. À partir de 1980, NAFIN,1995d:tableau 5.1.
(b) Pour 1970, Petroconsultants,1981. De 1971 à 1993, OCDE,1992;1994. Pour 1994, OCDE,1996.
(c) De 1977 à 1980, Grayson,1980: tableau 9. De 1980 à 1994, OCDE,1996a.
(d) NAFIN,1995d:tableau 11.5.

Le tableau 3.2 présente l'évolution de la capacité financière de l'État durant le développement populiste (1970-82). Sur la période, cette dernière, exprimée par les dépenses d'opération, a presque doublé, passant de 22.4% à 44.5% du PNB. Sous le Président Echeverría (1970-76), les dépenses gouvernementales augmentent en termes nominaux de 307.2% ou de 110.1% en terme constant (Schmidt,1991:tableau 2.4) tandis que sous le Président López Portillo (1976-82), de 1976 à 1981 inclusivement, ces dernières croissent en termes réels en moyenne de 10.5% annuellement (Cárdenas,1996:tableau III.1). De 1971 à 1981, les dépenses de l'État augmentent en moyenne à un

rythme presque deux fois plus élevé que celui du PNB, s'élevant respectivement en termes réels à 12.4% et 6.7% (Cárdenas, 1996:tableau III.1). Avec seulement 10.5% de croissance réelle moyenne, les revenus de l'État ne suivent pas (Cárdenas, 1996:tableau III.1). C'est ainsi que la croissance de la capacité financière de l'État s'explique avant tout par sa capacité à capter des capitaux internationaux pour combler ses déficits croissants (tableau 3.3).

Durant le développement partagé (1970-82), la dette internationale publique (DIP) passe ainsi de 4.2 à 58.9 milliards de dollars ou, en relation avec le PNB de 11.9% à 61.4% de ce dernier (tableau 3.3). Sous le Président Echeverría (1970-76), l'épargne internationale est captée par l'utilisation maximale de la capacité de crédit de l'État. Cela a pour effet qu'une institution comme la NAFIN, alors le principal agent financier de l'État auprès de la communauté d'affaires internationale, atteint dès 1972 sa limite légale d'emprunt (Martínez Domínguez, 1985:123-130). En fait, en 1976, le Mexique n'est plus capable de faire face à ses obligations internationales, le gouvernement est alors contraint à négocier un accord avec le FMI et à resserrer le niveau de ses dépenses pour les années 1977 et 1978 (tableau 3.2), soit jusqu'à ce que la confirmation de son potentiel pétrolier lui permette d'emprunter de nouveau pour financer sa politique industrielle (tableau 3.4). Si les réserves mexicaines avoisinent les 5.5 milliards de barils entre 1970 et 1973, les estimations du début des années 80 les portent aux alentours de 72 milliards de barils alors que les prix grimpent. Entre 1973 et 1981, ces derniers progressent de 11.50 à 36.37 dollars le baril. Toutefois, au début des années 70, le Mexique se présente comme un importateur net de pétrole. Ce n'est qu'en investissant massivement, par PEMEX, qu'il peut prétendre à une rente pétrolière.

Le développement accéléré de l'industrie pétrolière explique en partie les taux historiques de croissance, s'élevant de 1978 à 1981 en moyenne de 8.6% (tableau 3.1). Toutefois, contrairement au développement stable (1950-69) qui tablait sur le développement du marché intérieur pour stimuler la croissance, le développement populiste lie directement cette dernière à l'évolution de la conjoncture internationale, augmentant par le fait même la vulnérabilité du pays aux chocs internationaux. Il n'est donc pas surprenant que c'est de là que viendront les déraillements économiques des années 80.

À l'arrivée au pouvoir du Président López Portillo (1976-82), peu d'analystes se seraient risqués à prédire la crise qui balayera le pays. Les capitaux sont abondants. Les taux d'intérêt internationaux demeurent relativement bas. Mais surtout, les prix du pétrole grimpe rapidement. L'époque est à l'euphorie. Tel que le disent Bazdresch et Levy (1991:282-283) :

«López Portillo et ses conseillers croyaient que le pétrole offrirait : «l'autodétermination financière» et une opportunité historique pour réaliser une «transformation structurelle» de l'économie. (Ils) désiraient un secteur public fort (...) capable de produire ses propres facteurs de production ou, pour le moins, de générer les devises nécessaires pour acheter ces facteurs de production sans courir le risque d'être «objet de chantage» par le secteur privé (à travers la fuite de capitaux) (... comme) l'avait expérimenté Echeverría».

Les tableaux 3.5 et 3.6 tracent l'évolution du secteur public ou si l'on veut l'évolution de la capacité industrielle directe de l'État. En date de janvier 1985, près des deux tiers (65.2%) des quelque 396 entreprises industrielles publiques avaient été créées ou nationalisées durant le développement populiste (1970-82) (tableau 3.5). Par conséquent, les entreprises industrielles du secteur public occupent une place de plus en plus importante dans la structure économique nationale (tableau 3.6). Sur la période 1960-83, leur nombre se multiplie par six, leur participation au PNB par trois, alors que leur participation à l'emploi industriel se multiplie par deux fois et demi. C'est ainsi qu'en 1983, l'État est directement responsable du tiers de la production industrielle nationale et que dans l'industrie un travailleur sur cinq travaille pour lui (tableau 3.6). Il n'est donc pas surprenant que le patronat voie dans l'expansion du secteur public un empiétement sur sa sphère de compétence et une menace directe à ses intérêts et à sa capacité d'influence⁹.

PÉRIODE DE CRÉATION OU DE NATIONALISATION	NOMBRE D'ENTREPRISES INDUSTRIELLES (a)	(%)
Avant 1934	2	0.5
1934-40	11	2.8
1940-46	6	1.5
1946-52	14	3.5
1952-58	17	4.3
1958-64	31	7.8
1964-70	55	13.9
1970-76	160	40.4
1976-82	98	24.7
1982-85 (janvier)	2	0.6
TOTAL (en date de 1984)	396	100.0

Notes : (a) Exclut les institutions financières, les holdings financiers et les entreprises liées à l'éducation et à la santé.

Source : Casar et Péres, 1988: tableau 5.

⁹ C'est pourquoi la privatisation des sociétés d'État deviendra une condition à la participation du patronat à l'effort de restructuration industrielle qu'entreprendront les Présidents De la Madrid (1982-88) et surtout Salinas (1988-94).

TABLEAU 3.6
POIDS ÉCONOMIQUE DU SECTEUR INDUSTRIEL PUBLIC (1960-83)

ANNÉE	NOMBRE D'ENTREPRISES	PARTICIPATION AU PNB (%)	PARTICIPATION EMPLOI INDUSTRIEL (%)
1960	66	11.9	8.5
1965	214	15.7	8.8
1970	247	14.1	10.5
1975	271	15.6	12.1
1980	n.d.	22.4	17.1
1983	396 (1984)	33.0	20.8

Source: Casar et Pères, 1988:tableaux 5,8,19 et 24.

Quoiqu'il s'agisse avant tout d'une initiative personnelle du Président López Portillo (1976-82)¹⁰, la rupture est finalement complétée avec la nationalisation des banques de septembre 1982, décrétée en représailles de leur rôle dans la fuite des capitaux¹¹ (Hernández Rodríguez, 1988:12-13). Les banquiers et le patronat en général se défendent bien sûr d'être des «*sacadolares*» (littéralement des dissimulateurs de dollars) ou de se conduire d'une manière «non patriotique» comme les accuse alors le Président López Portillo (1976-82) pour justifier la nationalisation. Ils rendent plutôt l'État responsable de la fuite des capitaux. Par exemple, le président du CCE, concernant la fuite de capitaux de 1982, dit dans une entrevue au journal *Excelsior* du 19 mars 1986 que : «Les nombreux Mexicains dont les épargnes sont dans les banques américaines ne sont pas coupables de leurs

¹⁰ Selon Hamilton (1986b:159,163), le futur Président De la Madrid (1982-88) et le cabinet ne sont avertis de l'initiative que quelques heures avant que le Président López Portillo (1976-82) l'annonce publiquement. Le gouverneur de la Banque du Mexique, Miguel Mancera (1982, 1982-96) de même que le PDG de BANCOMEXT, Adrian Lajous (1979-82), offrent alors leur démission. Celle du ministre des Finances, Silva Herzog (1982-86) est refusée. Ce dernier obtient toutefois d'être consulté sur les futures nominations aux postes de directions des banques nationalisées. C'est ainsi que jugées trop à gauche, les candidatures de Porfirio Muñoz Ledo et de Horacio Flores de la Peña, alors respectivement ambassadeurs à l'ONU et en France, sont écartées. Ce sont finalement deux anciens ministres des Finances, David Ibarra (1977-82) et Antonio Carrillo Flores (1952-58), qui dirigeront les deux plus importantes banques (BANAMEX et BANCOMER respectivement) tandis que la plupart des 57 autres nominations proviennent de la Banque centrale et de la NAFIN.

¹¹ Aspe (1993:tableau 1.4) se basant sur la rubrique «erreurs et omissions» dans les comptes publics de la balance des paiements évalue à 15.8 milliards de dollars les sommes transférées à l'étranger pour les seules années 1981 et 1982. Buffie et Sangines (1989 in Cárdenas, 1996:114 note 34) estiment que pour la seule année 1981 entre 6.2 et 14.0 milliards de dollars ont pris le chemin de l'étranger. Par ailleurs, suivant une étude de la Banque du Mexique, rendue publique en avril 1982, les Mexicains détenaient aux États-Unis pour près de 14 milliards de dollars dans des comptes bancaires et 30 milliards de dollars dans l'immobilier. L'étude révèle également que les Mexicains détenaient un autre 12 milliards de dollars dans les coffres des banques mexicaines (Chavez, 1982 in Hamilton, 1986b:159).

actions (...) ce sont les politiques (gouvernementales) erronées qui ont donné lieu à ce climat de méfiance»(Puga,1993:93). Si la fuite de capitaux sur une base individuelle représente une alternative logique à la détérioration des conditions économiques et permet de se prémunir contre de prévisibles dévaluations, dans son ensemble, elle exacerbe les difficultés et alimente un cercle vicieux. Par exemple, selon Khan et Haque (1985:tableau 1), la fuite de capitaux mexicains, qu'ils évaluent d'une manière conservatrice entre 32.7 et 36.3 milliards de dollars, serait à elle seule responsable de 40% à 44% de la croissance de la dette internationale mexicaine sur la période 1974-82.

Toutefois, comme l'illustre la tentative avortée de joindre le GATT en 1979, l'appel au marché du patronat, des banquiers, des exportateurs et des importateurs, de même que le support personnel du Président López Portillo (1976-82), jusqu'à qu'il change d'avis en mars 1980, et des ministères du Commerce, de l'Intérieur ainsi que de la Programmation et du Budget, ne suffit pas à contrebalancer l'opposition des petits industriels «nationalistes», représentés par la CANACINTRA, appuyés des ministères de l'Industrie et des Affaires extérieures, des intellectuels, notamment ceux du Collège des économistes (Story,1982). L'action politique du patronat n'empêche pas non plus la rapide expansion du secteur public ou encore le Président López Portillo (1976-82) à trois mois de la fin de son mandat, de nationaliser les banques de manière à rappeler à ce dernier la primauté de l'État dans l'orientation des politiques économiques. Loin de représenter une démonstration de force, la fuite de capitaux de la fin du mandat est beaucoup plus une illustration de l'incapacité de la communauté d'affaires à infléchir les politiques économiques de l'État. Ces exemples tendent à illustrer le faible poids politique du secteur privé durant le développement populiste (1970-82).

3.2 LES LIMITES DE L'ACTION POLITIQUE DU PATRONAT (1970-82)

L'on peut regrouper autour de trois grandes raisons l'échec de l'action politique patronale durant le développement populiste (1970-82). Premièrement, l'échec est lié à des problèmes d'action collective. Depuis l'époque révolutionnaire, l'État exerce via l'affiliation obligatoire une tutelle sur le mode de représentation des intérêts de la communauté d'affaires. La formation d'associations patronales volontaires, telle la COPARMEX et le CEE, permet de lever partiellement cette contrainte. L'action politique du patronat demeure néanmoins circonscrite par sa grande hétérogénéité, notamment en ce qui a trait à la taille des entreprises, leur zone d'activité, leurs techniques de production, leurs liens avec l'extérieur et leurs relations avec l'État (Puga,1992:12) auquel il faut ajouter une rivalité avec les entreprises du secteur public (Tornell,1995). Lorsque le

TABLEAU 3.7
LES ORGANISATIONS PATRONALES ET L'ÉTAT (1989)

ORGANISATION	TYPE	NOMBRE DE MEMBRE	RELATION AVEC L'ÉTAT
ANIT <i>Asociación Nacional de Industriales de la Transformación</i>	Volontaire	1,600	Support inconditionnel
AMCB <i>Asociación Mexicana de Casa de Bolsa</i>	Obligatoire	25	Opposition modérée
AMIS <i>Asociación Mexicana de Instituciones de Seguros</i>	Obligatoire	59	Opposition modérée
CAMCO <i>Cámara Americana de Comercio</i>	Volontaire	3,894	Forte opposition
CANACINTRA (a) <i>Cámara Nacional de la Industria de Transformación</i>	Obligatoire	82,000	Support modéré
CANACO-MEX <i>Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México</i>	Obligatoire	n.d.	Opposition modérée
CCE <i>Consejo Coordinador Empresarial</i>	Volontaire	955,000	Forte opposition
CMHN <i>Consejo Mexicano de Hombres de Negocio</i>	Volontaire	37	Opposition modérée
CNA <i>Consejo Nacional Agropecuario</i>	Volontaire	250,000	Forte opposition
CNG <i>Confederación Nacional Ganadera</i>	Volontaire	n.d.	Opposition modérée
CNPC <i>Confederación Nacional Del Pequeño Comercio</i>	Obligatoire	n.d.	Support inconditionnel
CNPP <i>Confederación Nacional de la Pequeña Propiedad</i>	Volontaire	n.d.	Support inconditionnel
CONCAMIN <i>Confederación Nacional de Cámaras Industriales</i>	Obligatoire	125,000	Forte opposition
CONCANACO <i>Confederación Nacional de Cámaras de Comercio</i>	Obligatoire	550,000	Hostile
CONAMIN <i>Confederación Nacional de la Mediana, Pequeña y Microindustria</i>	Volontaire	2,500	Support inconditionnel
COPARMEX <i>Confederación Patronal de la República Mexicana</i>	Volontaire	30,000	Hostile
Note : (a) La CANACINTRA fait officiellement partie de la CONCAMIN mais en pratique, parce qu'elle jouit d'une vaste autonomie organisationnelle, elle est considérée comme une organisation séparée.			
Sources : D'après : Puga (1993:71-83), Luna (1995b:176-183) et Valdés Ulgabe (1989:49).			

patronat réussit à afficher une certaine unité, cette dernière masque souvent d'importantes dissensions internes¹². C'est pourquoi dans ses relations avec la communauté d'affaires, l'État peut

¹² Par exemple, lors du débat de 1979 sur l'adhésion au GATT alors que le CCE : «(Se) caractérisait en général par son appui à la modernisation néolibérale (en raison de l'opposition de la CANACINTRA, il préféra s'abstenir de se prononcer)»(Luna et Tirado,1993:263). Quand, finalement, en 1985, prenant cause pour le grand patronat, il accorda son soutien à l'adhésion au GATT, et ce toujours contre la volonté de la CANACINTRA, son leadership fut accusé de manque de représentativité (Luna et Tirado,1993:263; Puga,1992:12). Malgré qu'elles représentent 98% de l'ensemble des quelques 1,316,952 entreprises mexicaines du secteur officiel de l'économie (NAFIN-INEGI,1993:15) les micros, petites et moyennes

jouer un secteur du patronat contre l'autre, pour faire avancer ses propres intérêts. L'État a pu ainsi compter sur l'appui inconditionnel de l'ANIT, de la CNPC, de la CNPP de même que sur celui modéré de la CANACINTRA pour appuyer l'expansion du secteur public et la poursuite de la seconde phase de substitution contre l'avis du grand patronat (tableau 3.7). En outre, il ne faut pas mésestimer la capacité de l'État à coopter sur une base individuelle le leadership patronal et ainsi, sinon le rallier à sa cause, du moins en atténuer grandement les critiques. Par exemple, le Groupe de Monterrey n'hésite pas en 1977 à conclure une alliance avec l'État, grâce à l'amitié personnelle entre son PDG, Bernardo Garza Sada et le Président López Portillo (1976-82), pour augmenter l'emploi et l'agrandissement des manufactures, ni en 1982 à demander sa protection de manière à le sauver de la faillite. Dans les deux cas, les critiques antigouvernementales du Groupe diminueront (Camp,1995a:239-241; Hoshino,1993).

La seconde raison de la faiblesse politique de la communauté d'affaires concerne les bénéfices anticipés que récolterait le patronat de l'ouverture économique. Si l'on convient généralement qu'à long terme, l'ouverture économique : «Accroît le poids économique et politique des investisseurs privés en comparaison des autres groupes de la société» (Sheahan,1991:74). À court terme, le secteur privé peut résister comme Suleiman et Waterbury (1990:17) sur les privatisations à l'ouverture du fait qu'elle annonce la révocation des protections, des subventions et autres aides à l'industrie. Pour beaucoup d'entrepreneurs leur profession de foi dans le marché constitue avant tout un argument politique dans leur opposition à certaines formes d'interventions étatiques populistes et redistributives qu'incarne le développement partagé (1970-82)¹³. Sur un plan strictement économique, elles deviennent contradictoires, le patronat comptant parmi les principaux bénéficiaires de l'ISI. Seuls les entrepreneurs liés au commerce international, en particulier au niveau du commerce intra-industrie et intra-firme, sont vraiment prêts à militer pour la libéralisation économique¹⁴. Or, déjà que le poids économique d'un secteur ne se traduit pas mécaniquement en influence politique sous l'ISI, l'importance du commerce international dans la composition du PNB diminue constamment de 1955 à 1975, passant du tiers à 16.5% du PNB, ce qui représentant environ

entreprises (MPMES) accusent un déficit sur le plan de la représentation. D'une part, les petits entrepreneurs n'ont pas d'associations patronales spécifiques et se retrouvent ainsi «noyés» dans les grandes associations sectorielles obligatoires (Luna,1995b:176; Puga,1992:12). D'autre part, par définition la taille de leurs entreprises les limitent souvent à agir que dans un seul secteur d'activité alors que la grande entreprise, souvent organisée sous la forme d'un groupe industriel, est représentée dans plusieurs associations sectorielles et volontaires (Luna,1995b:176).

¹³ José Casar, entrevue avec l'auteur, le 19 décembre 1995.

¹⁴ Pour une théorie de l'argument voir Milner,1988. Dans une étude portant sur 184 entreprises manufacturières, Ros (1991) estime qu'environ 20% d'entre elles étaient actives au niveau du commerce

une baisse de moitié (51.2%) tandis que l'importance des exportations, principale base de l'argument, accuse un recul encore plus marqué de 58.4% décroissant de 16.6% en 1955 à 6.9% du PNB en 1975 (tableau 3.8). L'accentuation de l'importance du commerce international dans la composition du PNB sous le Président López Portillo (1976-82) (tableau 3.8) s'explique principalement, d'un part, par l'augmentation rapide des exportations pétrolières et d'autre part, par les recettes que procurent ces dernières qui permettent, à côté de l'endettement international lui-même garanti sur la base du potentiel pétrolier, d'importer les équipements nécessaires à l'expansion rapide de l'appareil productif national (tableau 3.8). En fait, sous le Président López Portillo (1976-82), le Mexique se présente comme un mono-exportateur de pétrole, ce dernier assurant à lui seul 55.4% de l'ensemble des exportations mexicaines en 1980 et les deux tiers en 1982 (tableau 3.9). Il faut attendre les réformes économiques de la seconde moitié des années 80 pour que les exportations manufacturières remplacent le pétrole comme moteur du secteur exportateur (tableau 3.9). De plus, entre 1970 et 1980, environ le tiers du commerce extérieur mexicain est assuré par des firmes étrangères venues s'installer au Mexique, soit pour profiter des avantages fiscaux et tarifaires de la zone franche (*maquila*), soit pour donner une seconde vie à des technologies obsolètes mais toujours rentables dans le cadre d'un marché captif et protégé par l'ISI (Pérez Nuñez, 1990:23). Dans le premier cas, sans être nécessairement opposées à une levée des entraves au commerce, l'on comprend que profitant déjà de l'exemption tarifaires dans la zone franche, ces entreprises ne furent pas parmi les plus militantes de l'ouverture économique. Dans le second cas, elles étaient plutôt en faveur du maintien du système de protection, leurs récriminations à l'endroit du gouvernement portant surtout sur sa politique de «mexicanisation» qui, à partir de 1972, limite la participation étrangère dans une entreprise à 49% du capital (Puga, 1993:47). En somme, au delà d'un discours de façade affiché par l'ensemble du patronat, le seul qui aurait vraiment profité de l'ouverture économique, le secteur lié au commerce international était durant le développement populiste (1970-82) un acteur politique de second ordre, ce qui a permis aux dirigeants politiques la possibilité d'organiser un vaste programme de cooptation du leadership patronal qui sous le Président López Portillo (1976-82) prend la forme de l'*Alliance pour le progrès*.

En plus des dissensions internes et des mesures de contrôle de l'État, l'échec de l'action politique du patronat durant le développement populiste (1970-82) s'explique avant tout par le fait que l'État a les moyens de ses politiques populistes. Si l'observation s'applique moins au mandat du Président

TABLEAU 3.8
PARTICIPATION DU COMMERCE INTERNATIONAL AU PNB (1955-1987)
 (% du PNB)

Année	Exportations	Importations	Commerce international
1955	16.6	17.2	33.8
1957	13.2	16.8	30.0
1959	11.6	13.2	24.8
1961	9.7	10.8	20.5
1963	9.5	10.1	19.6
1965	8.8	9.7	18.5
1967	7.9	9.2	17.1
1969	8.7	9.4	18.1
1971	7.6	8.7	16.3
1973	8.4	9.5	17.9
1975	6.9	9.6	16.5
1977	10.3	10.2	20.5
1979	11.2	12.5	23.7
1981	10.4	12.9	23.3
1983	19.0	9.4	28.4
1985	15.4	10.3	25.7
1987	19.7	12.6	32.3

Source: Bazdresch et Levy, 1991: tableau 7.

TABLEAU 3.9
CONTRIBUTION DES EXPORTATIONS AU PNB ET STRUCTURE DES EXPORTATIONS (1980-94)

Année	Exportations totales		Structure des exportations (%) (total = 100.0%)				
	(Milliards de dollars)	(En relation au PNB) (a)	Pétrolières	Agricoles	Minières	Manufacturières	Maquila (b)
1980	18.0	15.6	55.4	8.5	5.3	30.8	14.0
1982	24.1	10.7	66.5	5.1	4.1	24.3	11.7
1984	29.1	16.6	56.3	5.0	2.6	36.1	16.9
1986	21.8	14.6	28.9	9.6	2.3	59.1	25.9
1988	30.7	19.4	21.9	5.4	2.2	70.5	33.1
1990	40.7	19.5	24.8	5.3	1.5	68.4	34.1
1992	46.2	15.8	18.0	4.6	0.8	76.8	40.4
1994	60.9	16.3	12.2	4.4	0.6	82.8	43.1

Notes : (a) Notre calcul. Le PNB provient de *L'État du monde* (Plusieurs parutions) (1981-1997).
 (b) La production maquila fait partie intégrante de la production manufacturière.
 Source : NAFIN, 1995d: tableaux 11.4 et 11.5.

Echeverría (1970-76), dans la mesure où la croissance de l'État repose sur une structure de financement inadéquate, il demeure que les revenus gouvernementaux augmentent de 8% en 1970 à 12.5% du PNB en 1975 (Story, 1986:35). L'idée porte pleinement durant le boom pétrolier (1977-82). Les mannes pétrolières et les crédits internationaux privés libèrent les autorités politiques d'une triple contrainte. D'une part, les revenus pétroliers permettent de contourner la tutelle qu'exercent

traditionnellement la Banque du Mexique et surtout le ministère des Finances sur la génération et l'allocation des crédits, ces derniers affichant depuis toujours une position pro-marché et des réticences à l'endroit des politiques expansionnistes qui engendrent de l'inflation (Centeno,1994:77-78; Maxfield,1991). D'autre part, ils permettent également de s'affranchir des contraintes d'un financement international par projets imposé par les prêteurs internationaux officiels, particulièrement par la Banque mondiale, vu comme de l'ingérence et une atteinte à la souveraineté nationale¹⁵. C'est ainsi que de 1970 à 1980 la part du financement à long terme transitant à travers les créanciers officiels décroît de 37.5% à 13.3%¹⁶ de l'ensemble du financement externe public tandis que les grandes banques internationales, moins tatillonnes quant à l'utilisation des fonds, voient leur part croître de 40.6% à 75.7% (tableau 3.10). Enfin, les apports internationaux privent le patronat de sa principale arme politique, le contrôle de l'investissement. Grâce à l'endettement externe, l'État peut faire fi des griefs du patronat et financer lui-même la croissance et l'expansion du secteur public, et à travers elles, alimenter la coalition de base du régime. En somme, durant le développement populiste (1970-82), l'endettement externe permet aux dirigeants politiques de contourner et de marginaliser politiquement ce que Maxfield (1991) appelle l'Alliance des banquiers», à savoir l'alliance plus ou moins explicite entre les financiers privés et leurs vis-à-vis publics de la Banque du Mexique et du ministère des Finances, visant la poursuite de politiques orthodoxes qui, pour les premiers, permettent de garantir la rentabilité du capital et la mobilité des capitaux et, pour les seconds, de favoriser la stabilité des prix et l'épargne tout en préservant leur source de pouvoirs au sein de la bureaucratie qu'est le contrôle des ressources de l'État.

¹⁵ Un rapport interne de la Banque mondiale portant sur les relations bilatérales entre 1948 et 1985 fait ainsi remarquer que : «Durant toute la relation, l'intervention évidente et visible de la Banque dans la prise de décision a été vue par les dirigeants mexicains comme politiquement inacceptable. Cela n'a pas changé et il est peu probable que cela change dans un futur prévisible. Cette tendance s'est généralement reflétée dans une préférence de ne pas recevoir de la Banque des conseils liés à l'orientation des politiques, spécialement les «conseils» sous la forme de conditionalités des prêts»(The World Bank,1993:44).

¹⁶ La réduction de la part de la Banque mondiale (de 18.8% à 6.2% entre 1970 et 1980 de la dette internationale publique à long terme, tableau 3.9) serait également due à une politique de la Banque mondiale. Dans un de ses mémos, daté du 4 novembre 1974, on peut lire : «Qu'un programme qui entraîne un transfert de 6\$ par capita peut ne pas être justifié pour un pays à revenu élevé (...et) une réduction dans le niveau de prêt de la Banque est considérée faisable sans heurter l'accès du Mexique aux marchés financiers et peut être structurée de manière à ne pas heurter les populations pauvres»(The World Bank,1993:50).

Année	DIPLT (milliards de dollars)	Créanciers officiels		Créanciers privés		
		Total	Banque mondiale	Total	Banques internationales	Obligations
1970	3.2	37.5	18.8	62.5	40.6	12.5
1975	11.4	20.2	9.6	17.8	n.d.	n.d.
1980	33.8	13.3	6.2	87.0	75.7	9.2
1985	72.7	12.1	5.5	88.0	76.6	5.4
1990	76.0	30.0	14.5	70.0	8.9	52.8
1994	79.1	34.3	16.4	65.4	10.9	51.7

Sources : The World Bank (plusieurs parutions) World Debt Table : External Finance for Developing Countries, Country Tables, vol.2, Washington.

Durant le développement populiste (1970-82), les industriels en viennent de plus en plus à reconnaître les limites de leur action politique et de leur capacité à influencer les décisions gouvernementales. Commentant les différents sondages d'opinion effectués durant la période auprès des industriels sur leur capacité à influencer les politiques, Camp (1993:132,134) fait en ce sens remarquer qu'en 1969, lors de l'enquête de Derossi (1971), les industriels se perçoivent comme le groupe le plus influent suivi par les banquiers et les syndicats, alors qu'en 1979, lors de l'enquête de Story (1983), les industriels affirment que les groupes les plus influents sont, par importance, les politiques, les banquiers, les industriels puis les syndicats. Dans cet état d'esprit, il n'est donc pas surprenant que la nationalisation des banques provoque une rupture des relations État-patronat, elle élimine instantanément son représentant le plus influent (Camp,1993:134).

CONCLUSION

Si durant le développement stable (1950-69) l'action politique discrète du patronat et le rôle central assumé par l'État dans l'industrialisation autorisent certains à conclure à une fusion du patronat et de la classe politique ou encore à un rôle instrumental de l'État dans la reproduction du capital, les divergences d'opinion et les affrontements politiques durant le développement partagé (1979-82) démontrent clairement qu'au Mexique les dirigeants politiques et le patronat sont des acteurs sociaux différents. Même s'il ne faut pas surestimer leurs divergences, elles suffisent à illustrer la capacité de l'État de subordonner les intérêts économiques de la communauté d'affaires à ses propres intérêts, illustration claire de son autonomie. Durant le développement populiste (1970-82), la capacité des dirigeants politiques de subordonner les intérêts de la communauté d'affaires à la réalisation de leurs objectifs politiques se trouve facilitée par l'accès à d'importants apports

financiers internationaux. Il en est résulté pour le patronat de le priver de sa principale arme politique, le contrôle des capitaux et de l'investissement, et de ses alliés institutionnels traditionnels comme la Banque du Mexique et le ministère des Finances, dont l'influence diminue pour la même raison. En somme, comme l'affirme Mares (1985:671) : «Dans les pays capitalistes les détenteurs de la richesse sont particulièrement influents. Toutefois dans un système politique dominé par l'État, comme le cas mexicain le démontre les forces sociales ne détermineront pas les politiques de développement. Par conséquent l'État dans un tel système possède une vaste latitude à la fois dans l'organisation et en réponse à ces intérêts de nature privée». Le prochain chapitre analyse comment à la faveur de la crise économique les Présidents De la Madrid (1982-88) mais surtout Salinas de Gortari (1988-94) ont utilisé cette autonomie pour modifier radicalement le système de gestion économique et a su rallier le patronat à l'effort de restructuration économique.

CHAPITRE 4

LA RÉVOLUTION TECHNOCRATIQUE REVISITÉE (1982-94) CRISE ÉCONOMIQUE, POLITIQUE DE FACTIONS ET RÉNOVATION SOCIALE

INTRODUCTION

Ce chapitre explore la problématique de base de la thèse c'est-à-dire comment expliquer la poursuite des réformes économiques en remplacement de l'ISI et ses instruments malgré les difficultés politiques que le processus peut susciter. Contrairement à l'argument de la révolution technocratique qui met l'accent sur le caractère autoritaire de l'État et la psychologie particulière des dirigeants politiques pour expliquer le phénomène, sans rejeter ses éléments, à l'appui de notre propre argument, nous développons l'idée suivant laquelle le changement de modèle économique au Mexique s'applique avant tout par la profondeur de la crise de l'endettement. Selon nous, cette crise a modifier radicalement les préférences des agents sociaux incluant celles des dirigeants politiques, favoriser le renouvellement de la classe politique, redistribuer le pouvoir en faveur des institutions financières de l'État et du secteur exportateur et, pour ces raisons, mener à l'adoption de la politique d'ouverture économique et au rejet de l'ISI et de ses instruments. À cet effet, nous montrerons, premièrement, (a) que la crise entraîne une perte sans précédent de légitimité du régime; (b) que sa profondeur limite les possibilités des dirigeants politiques à recourir au populisme économique pour assurer leurs pérennités; (c) qu'elle favorise un réexamen de l'utilité politique de l'ISI et de ses instruments; et sur cette base (d) que contrairement à l'idée souvent défendue que l'intérêt politique des politiciens ne réside pas du côté du statu quo mais du côté du changement. Deuxièmement, nous montrerons qu'en modifiant le rapport de l'État à la communauté d'affaires, non seulement la crise limite le recours au populisme économique, (e) elle favorise l'émergence d'un certain type de dirigeants politiques, c'est-à-dire ceux que la classe politique estime capables par leur formation, leur carrière et les doctrines économiques qu'ils professent de rétablir la crédibilité du régime auprès de la communauté d'affaires tant nationale qu'internationale sans laquelle la reprise économique est compromise et, sans cette dernière, les possibilités de regagner l'appui populaire.

La crise économique n'explique pas cependant tout. Ce sont les individus qui agissent. En ce sens, nous montrerons, troisièmement, que l'habileté politique des politiciens-réformateurs a été non seulement nécessaire (f) pour accéder aux plus hautes fonctions de l'État, mais surtout, (g) pour organiser une coalition de soutien aux réformes, appuyée par la communauté internationale et centrée autour du secteur exportateur et du grand patronat, de même que (g) pour court-circuiter et minimiser les oppositions le temps que les réformes économiques portent fruit et consolident la structure du pouvoir qui émerge de l'ouverture économique. Sur ce dernier plan, nous réservons à la seconde partie la discussion sur le rôle des institutions sectorielles dans le processus d'ouverture économique, nous limitant, dans ce chapitre, à montrer finalement que (h) l'amélioration de la conjoncture économique et des finances publiques à partir du début des années 90 permet de financer des programmes compensatoires de plus en plus à grande échelle de manière à assurer l'élection des candidats du PRI aux législatives de 1991 mais surtout aux présidentielles de 1994. Ainsi, loin de représenter une dissolution de la capacité du régime à gouverner, la libéralisation économique mexicaine s'est associée avec la rénovation de ses bases sociales, et ce, dans la continuité du cadre institutionnel existant.

La discussion qui suit se divise en trois parties. La première se concentre sur le rejet du modèle ISI comme moyen d'assurer la pérennité de la classe politique. La seconde examine comment la crise a accéléré un processus de concentration du pouvoir politique autour de la Présidence et des institutions économiques et ainsi favorisé l'ascension du courant monétariste représenté par le Président Carlos Salinas de Gortari (1988-94). Enfin, la troisième discute comment les dirigeants politiques parviennent, notamment à travers la négociation d'un Pacte liant la lutte à l'inflation à l'ouverture économique et les privatisations, à rallier le patronat, et ainsi confiner l'opposition potentielle aux réformes économiques aux secteurs corporatistes du PRI, aux petits entrepreneurs nationalistes, regroupés autour de la CANACINTRA, et aux institutions de l'ISI. Si, dans cette dernière partie, le rétablissement de l'autorité sur les secteurs corporatistes est présenté, ce n'est qu'au chapitre 7 que nous montreront comment la réorganisation de la NAFIN durant les années 90 vise à atténuer les critiques des petits entrepreneurs.

4.1 LES CAUSES ET SOLUTIONS À LA CRISE ÉCONOMIQUE

L'une des conséquences directes de la crise de 1982, qui met abruptement fin à une période d'expansion économique ininterrompue depuis 1932, est d'amener les autorités mexicaines à réévaluer le modèle de substitution et ses instruments. Comment un pays qui durant les cinq années

précédentes avait bénéficié de 47 milliards de dollars de revenus pétroliers (Zedillo Ponce de León, 1985:317) se retrouve-t-il avec une croissance réelle négative de 0.6%, une inflation galopante de 58.9%, un déficit public record de 16.9%, un énorme service de la dette représentant 9.2% du PNB, et surtout devant l'incapacité de faire face à ces obligations internationales devient la question de l'heure (tableau 4.3)? Dans l'immédiat, la réponse a trait à la détérioration de la conjoncture économique internationale au tournant des années 80. D'un côté, entre 1976 et 1979, le LIBOR double, passant respectivement de 6.12% à 12.15%, et culmine à 16.72% en 1981 (tableau 3.3). L'élévation du coût du financement international explique en partie l'augmentation des sommes affectées au service de la dette, qui, entre 1976 et 1982, passent respectivement de 3.3% à 9.2% du PNB (tableau 3.4). D'un autre côté, après le sommet de 36,37 dollars le baril atteint en 1981, la tendance à la hausse des cours internationaux du pétrole s'inverse. Les prix descendent. Alors que le pétrole mexicain se transige à 32.00 dollars le baril en 1980, ce n'est plus qu'à 25.83 dollars qu'il trouve preneur en 1982 (tableau 3.3). L'un et l'autre de ces deux facteurs auxquels s'ajoutent la fuite des capitaux et l'arrêt, le 30 juin 1982 des crédits internationaux, sont les raisons principales de la demande de moratoire sur les paiements de la dette internationale, le 20 août 1982, et avec elle le début de la crise financière (Zedillo Ponce de León, 1985:316). D'une manière plus fondamentale, la crise est liée au fait que durant le développement populiste (1970-82) les apports financiers internationaux permettent de financer des politiques expansionnistes populistes insoutenables à long terme et de masquer ainsi les limites de l'ISI (Bazdresch et Levy, 1991).

4.1.1 LES CAUSES : LES LIMITES ÉCONOMIQUES DU DÉVELOPPEMENT POPULISTE

Le recours à l'endettement pour stimuler la croissance de même que l'expansion accélérée du secteur public durant le développement populiste (1970-82) étaient en partie motivés par la volonté gouvernementale de renouer avec ses bases sociales traditionnelles mais également, surtout durant le boom pétrolier (1977-82), représentent une tentative d'atténuer les carences du modèle de substitution. En réalité, l'action gouvernementale ne fait qu'exacerber les limites du modèle et, avec le déclenchement de la crise en 1982, précipite son abandon. Cette section passe en revue les principales faiblesses économiques de l'ISI durant le développement populiste (1970-82).

Durant la période, la stratégie industrielle et la croissance dépendent de deux facteurs sur lesquels les autorités mexicaines n'ont guère d'emprise, les cours pétroliers et un apport constant en capitaux à faible coût, lui-même garanti par le potentiel pétrolier et les cours. Cette dépendance est amplifiée du fait que le Mexique ne bénéficie pas pleinement de ses richesses pétrolières. D'une part, nous l'avons

vu, le développement du secteur pétrolier nécessite d'importants capitaux qui doivent être empruntés sur le marché international. D'autre part, l'arrimage de PEMEX avec le reste de l'industrie n'est pas sans défauts, ce qui prive l'économie d'une partie de ses effets d'entraînement¹. Enfin, avec seulement en moyenne un peu plus de 15% avant impôt de retour sur l'investissement (entre 1979 et 1985), la rentabilité brute de PEMEX demeure médiocre² (Randall,1989:23). Plusieurs facteurs expliquent cette faible rentabilité, des encaisses limitées en raisons des lourds impôts à payer (avoisnants 49.6% de ses revenus en 1980); une dette internationale énorme (représentant 292.2% de son capital en 1982), encourue non seulement à des fins d'investissement mais aussi pour financer d'autres opérations gouvernementales; une efficacité opérationnelle générale faible³; des pratiques frauduleuses généralisées, dont le vol, la vente de contrats (qui en 1983 accroît de 10% le coût de ses achats), le rançonnement des travailleurs par la direction et le syndicat sous l'œil bienveillant des autorités politiques⁴; enfin, l'augmentation des subsides indirects versés par le biais de prix nationaux en deçà des cours internationaux⁵ au profit des autres entreprises du secteur public, de l'industrie lourde, du transport et des groupes industriels du Nord et du Centre du Mexique (Randall,1989:2,5-14,22-28,40-49).

À l'époque, l'on tente bien d'atténuer cette vulnérabilité aux seules exportations pétrolières. En 1971, le gouvernement consent un remboursement général de 10% (porté à 12-15% en 1973) sur les droits

¹ Par exemple, Randall (1989:81) estime à seulement un tiers les achats d'équipement effectués par PEMEX sur le marché national dont près des trois-quarts auprès de dix grands manufacturiers. Elle poursuit (1989:82) en affirmant que lorsqu'en 1982 PEMEX entreprend de corriger cette situation par la création d'un comité exécutif de coordination de la promotion industrielle et des entreprises affiliées, elle préfère engager du personnel formé par la NAFIN plutôt que de compter sur ses propres employés jugés trop enclin à la corruption ou à: «Téléphoner à Houston ou à d'autres sources pour s'approvisionner».

² En comparaison Petroleos de Venezuela (PDVSA), le monopole pétrolier vénézuélien, affiche en 1976 un retour sur l'investissement de plus de 300% ou 19 fois celui de PEMEX cette année-là (Randall,1989:6).

³ Par exemple, Randall (1989:12) souligne que dans de nombreux projets les coûts salariaux par baril sont entre 1.4 et 1.9 fois supérieur à la moyenne nationale. Par ailleurs, elle fait état de certaines évaluations gouvernementales qui estiment que le nombre d'employés de PEMEX est de 30% à 50% plus élevé que dans la moyenne de l'industrie pétrolière.

⁴ Par exemple, Randall (1989:5) raconte l'anecdote suivant laquelle lorsque le Président López Portillo (1976-82) a accepté une maison à Acapulco offerte par le syndicat des travailleurs du pétrole, il se serait défendu en affirmant : «Il aurait été d'une impertinence ostentatoire de ne pas l'avoir fait ... C'est un grand honneur. Ils ne m'ont rien demandé en retour et m'ont donné, en plus, leur amitié et leur solidarité».

⁵ Selon les estimés conservateurs de Castro Melgarejo (1980 in Randall,1989:40) les subsides versés à travers le contrôle des prix des produits raffinés sont passés de 0.5% en 1950, à 0.6% sous les Présidents López Mateos (1959-64), à près de 0.2% sous Díaz Ordaz (1964-70), à 1.5% sous Echeverría (1970-76) pour grimper rapidement de 2.1% en 1978 et culminer à 9.4% du PNB l'année suivante. Par la suite, les subsides diminuent légèrement pour s'établir dans une fourchette variant 4.3 à 7.7% du PNB pour la

prélevés sur l'importation des intrants nécessaires à l'industrie manufacturière d'exportation (Aspra,1977:119). La mesure vise en particulier le développement du secteur *maquila*, dont les exportations augmentent de presque rien en 1965 à 800 millions de dollars en 1980 (Kim,1985:209). Malgré cela et comme le montre la tentative avortée de joindre le GATT en 1979 la tentative demeure sans grands résultats. D'une part, entre 1970 et 1981, l'apport des exportations manufacturières au PNB baisse, passant de 9.8% à 7.6% du PNB respectivement (NAFIN, 1984:tableau 4.16). D'autre part, de 1970 à 1980, la croissance annuelle moyenne des importations industrielles (10.2%) excède du double celle des exportations industrielles (4.8%) voire du triple durant le boom pétrolier (1977-80) enregistrant respectivement 32.2% et 9.9% (Kim,1985:tableau 2). C'est ainsi que durant le boom pétrolier (1977-81) le déficit du compte des marchandises augmente de 1.6 à 16.1 milliards de dollars, ou en relation au PNB passe de 2.4% à 6.0% (tableau 4.1).

Des efforts considérables sont également faits pour soulager les déficits de la balance commerciale. Entre 1966 et 1975, le nombre de produits requérant des licences d'importation s'accroît de 60% à 100% respectivement (Solís,1993:176). De nouvelles stations balnéaires dont Ixtapa et Cancun sont développées dans l'espoir d'augmenter l'entrée de devises; les fonctionnaires de NAFIN à qui l'on confie la tâche allant même mesurer la hauteur des vagues pour être sûr que les endroits désignés plairont aux touristes. Mais surtout, l'État poursuit l'approfondissement de l'ISI notamment dans les domaines des biens intermédiaires et de la pétrochimie secondaire de manière à diminuer les importations (Aspra,1977; ONUDI-NAFIN,1975;1977; Villa,1976). Cependant, à court terme, la mise en œuvre de ces projets ne fait qu'alimenter la demande pour les capitaux internationaux alors que les importations d'équipement nécessaire exacerbent les déficits du compte des marchandises (tableau 4.2).

Par ailleurs, l'exemple de PEMEX décrit plus haut est symptomatique de la situation des entreprises du domaine public: surendettement, népotisme et inefficacité opérationnelle. Si entre 1975 et 1982, la productivité moyenne de l'industrie manufacturière privée atteint 0.396 million de pesos (de 1980) par travailleur, celle du secteur manufacturier public ne s'élève par comparaison qu'à 0.267 million de pesos (de 1980) par travailleur (Rogozinski,1997:tableau 3.5). Cette faible productivité du secteur public s'explique en partie par une politique généralisée de prix en dessous des coûts de production. Hill (1984:379) estime en ce sens qu'en 1977 les subsides implicites (la différence entre les coûts de productions et les prix demandés) s'élèvent pour l'électricité, l'industrie et les chemins de fer à 37.5%, 24.5% et 85.7% respectivement. La faible productivité du secteur public s'explique aussi en

période 1980-85 (Randall,1989:tableau 3.1).

TABLEAU 4.1
ÉVOLUTION DU COMPTE DES MARCHANDISES (1970-82)

Année	Exportations (% du PNB)	Importations (% du PNB)	Déficit du compte des marchandises (% du PNB)	Déficit du compte des marchandises (millions de dollars)
1970	7.7	9.7	3.0	1,187.9
1971	7.6	8.7	0.2	928.9
1972	8.1	8.8	1.9	1,005.7
1973	8.4	9.5	2.4	1,528.8
1974	8.4	10.6	3.7	3,226.0
1975	6.9	9.6	4.2	4,442.6
1976	8.5	9.9	3.3	3,683.3
1977	10.3	10.2	2.0	1,596.4
1978	10.5	11.0	2.6	2,693.0
1979	11.2	12.5	3.6	4,870.5
1980	10.7	13.0	5.0	10,739.7
1981	10.4	12.9	6.0	16,052.1
1982	15.3	10.3	0.5	6,221.0

Source : Bazdresch et Levy, 1991: tableau 7.

TABLEAU 4.2
STRUCTURE DES IMPORTATIONS (1955-80) (%)

Année	Biens de Consommation	Biens intermédiaires	Biens de capital
1955	15.0	38.6	46.5
1960	17.9	34.4	48.1
1965	19.2	35.3	45.5
1970	19.9	33.6	46.5
1975	10.2	49.3	40.6
1980	12.7	60.6	26.8

Sources : De 1955 à 1975; Solís, 1993: tableau 6; 1980, NAFIN, 1995d: tableau 11.7.

partie par la nationalisation des entreprises privées en difficulté. Selon Acle et Vega (1985 in Casar et Pérez, 1988: tableau 1) plus de la moitié (53%) des «nouvelles» entreprises du secteur public sur la période 1965-80 sont le résultat d'opérations de sauvetage, l'autre moitié (47%) reflétant les nouvelles initiatives stratégiques directes du gouvernement (20%) ou indirectes à travers la SOMEX et la NAFIN (27%). Ces données illustrent le caractère contradictoire du secteur public durant les années 70. D'un côté, il absorbe les sociétés commerciales en difficulté de manière à protéger l'emploi et la capacité productive. De l'autre, dans le cadre de la deuxième phase de l'ISI, il crée de nouvelles entreprises stratégiques dans les domaines des biens d'équipements et de la pétrochimie secondaire (Casar et Pérez, 1988:30). Ce dernier élément n'implique pas qu'elles soient

nécessairement efficaces : le développement des industries stratégiques étant lui-même soumis à des inconsistances économiques et administratives comme le montre plus loin (chapitre 6) l'étude de la mise en service du complexe sidérurgique Lazaro-Cárdenas/Las Truchas (SICARTSA). On estime qu'entre 1970 et 1982, le secteur public est responsable de 60% de l'ensemble du déficit gouvernemental (Tamayo,1987 in Cypher,1990:137). Plus spécifiquement, à la fin des années 70, le déficit du secteur représente à peu près 3.7% du PNB (Ros,1987 in Cypher,1990:137). Toutefois, Tamayo (1987 in Cypher,1990:137) estime, qu'en 1982, 94% du déficit du secteur est attribuable à seulement deux entreprises : PEMEX et la Commission Fédérale d'Électricité (CFE), cette dernière comptant elle-même pour 63.8% du total.

Enfin, la surabondance des capitaux et le développement rapide du secteur public ne favorise pas un regain de compétitivité de la part du secteur privé. Durant le développement populiste (1970-82), ce dernier se limite souvent à des opérations spéculatives (Cypher,1990) ou dans le meilleur des cas à la création d'immenses conglomerats de moins en moins intégrés, eux-mêmes financés en grande partie par des emprunts internationaux⁶. Face à cette perte de compétitivité du secteur privé, les autorités n'accordent que de nouvelles protections et subventions, diminuant par le fait même les incitations à la recherche de compétitivité et inversement favorisant la recherche de rentes (Frieden,1991; Cypher,1990). Ainsi, Solís (1993:tableau V-3) estime que dans son ensemble la protection nominale implicite⁷ de l'industrie est passée de 17.70% à 28.03% entre 1970 et 1975, tandis que tous mécanismes confondus, les transferts et subsides de l'État au secteur privé sont passés de 3.6% du PNB en 1970 à 11.7% du PNB en 1980, s'établissant en moyenne à 7.2% pour la période (Dávila Jiménez,1982 in Frieden,1991:193)⁸.

⁶ Pour une étude de cas, voir celle du Groupe de Monterrey (Camp,1995:240-244; Hoshino,1993).

⁷ La protection nominale implicite est le différentiel entre les prix nationaux et les prix internationaux pour les différents produits.

⁸ Il ne faut toutefois pas conclure que les entrepreneurs n'ont qu'à frapper à la porte de l'État pour recevoir de nouvelles rentes. Une étude plus fine de la politique tarifaire montre que l'État est à l'époque capable d'orienter l'allocation des rentes conformément à sa politique de substitution. Durant les années 50, d'une manière générale, les tarifs nominaux sont plus élevés pour les biens de consommation que pour les biens intermédiaires et les équipements, reflétant l'accent mis sur la substitution simple (Aspra,1977:113). À partir des années 60, la situation s'inverse. Cette orientation se confirme avec le lancement de la seconde substitution dans les années 70. Entre 1960 et 1980 l'État diminue fortement le niveau de la protection nominale implicite des biens de consommation (qui passe de 19.5% à 6.0%) et dans une moindre mesure celui des biens intermédiaires (qui passe de 14.6% à 11.0%) mais augmente considérablement celui des biens durables et des équipements (qui passe de 36.4% à 45.0%) dans l'espoir de rompre avec sa dépendance technologique (Maddison et associés,1992:tableau 6-29).

Pour les raisons qui viennent d'être évoquées, il appert que la croissance durant le développement populiste (1970-82) n'est due qu'à des investissements principalement publics financés de l'extérieur. Ils permettent pour un temps de masquer à la fois la perte de compétitivité de l'ensemble de l'industrie et la faible légitimité du régime.

4.1.2 LES CAUSES : LA CRISE DE LÉGITIMITÉ DU PRI

À son arrivée au pouvoir, non seulement le Président De la Madrid (1982-88) fait face à la pire crise économique depuis la Grande Dépression des années 30, son parti est confronté avec une perte de légitimité sans précédent. Comme l'indique les résultats électoraux, il appert que le développement populiste (1970-80) n'a pas renversé la tendance observable depuis la fin des années 50 à une érosion de la légitimité du PRI, et ce, malgré que les résultats officiels surestiment l'appui au régime compte tenu des pratiques frauduleuses endémiques du PRI (tableau 4.3). Les politiques expansionnistes et le développement du secteur public ont permis un temps d'assurer le soutien à court terme du régime. Le développement de l'industrie pétrolière en particulier avait permis d'assurer le support de la direction de PEMEX et de ses employés de même que des syndicats reliés à l'industrie pétrolière et ses dérivés, les énormes transferts de PEMEX vers l'industrie privée permettaient de coopter l'opposition et de rétablir la confiance patronale tandis que les pétrodollars en remplissant les coffres de l'État autorisaient le régime à financer ses réseaux de patronage plus traditionnels (Teichman, 1988:63-86). Le recours au populisme économique ne fait cependant pas que des heureux. D'une part, il fait peu de choses pour élever le niveau de vie des couches les plus défavorisées de la société, pire encore, dans les nouvelles régions pétrolières, il a pour effet d'aggraver la situation des populations déplacées. D'autre part, il a pour effet de marginaliser politiquement la bureaucratie financière, celle-là même qui avait dominé durant tout le développement stable (1950-69), exacerbant ainsi les tensions au sein de la classe politique. Avec la crise, c'est le recours au populisme économique et à ses principaux instruments tels l'endettement externe, le népotisme et l'inefficacité économique, qui seront pointées du doigt, balayant la crédibilité du régime, et comme nous l'aborderons, ce n'est pas un hasard si l'un des principaux vecteurs de la critique est la bureaucratie financière de l'État mexicain.

Le déclenchement de la crise en août 1982, entre l'élection du Président De la Madrid (1982-88) en juin et la passation du pouvoir en décembre a deux importants effets déterminants par la suite. D'abord, le nouveau Président et le régime n'ont pas à faire face tout de suite au jugement populaire

- quoiqu'une baisse de près de 21% au niveau de son résultat électoral (71.6%) représente déjà une importante baisse de popularité par rapport à son prédécesseur (92.3%) (tableau 4.3). Son programme de stabilisation économique, la destruction des édifices publics et les hésitations gouvernementales suite au tremblement de terre de 1985 de même que la détérioration rapide des conditions économiques durant la seconde moitié du mandat ne font qu'accentuer la perte de légitimité du régime. C'est de cette manière que le pourcentage de la population qui pense que le gouvernement s'acquitte bien de ses responsabilités passe de 45% à 29% entre 1983 et 1987 (Centeno,1994:11).

Présidentielles (a)		Législatives (b)	
Élection	% du vote	Élection	(% du vote obtenu par les candidats priistes au Congrès)
1958	90.4	1961	90.2
1964	88.8	1964	86.3
1970	86.0	1967	83.3
1976	92.3	1970	80.1
1982	71.6	1973	69.7
1988	50.4	1976	80.1
1994	48.8	1979	69.7
		1982	69.3
		1985	65.0
		1988	50.4
		1991	61.4
		1994	50.3

Sources : (a) Maddison et Associers,1992:tableau 5-1; (1994) Skidmore et Smith,1997:261.
(b) Camp,1996:tableau 8-1.

Les craintes d'un vaste mouvement de protestation allant jusqu'à un possible coup d'État ne se matérialisent toutefois pas⁹. Néanmoins, sur l'ensemble de son mandat, l'administration du Président De la Madrid (1982-88) demeure isolée politiquement. Le patronat et la population en général la

⁹ Par exemple, Lustig et Ros (1987:34-35) soutiennent que nonobstant le fait que le PNB réel de 1985 soit le même que celui de 1981 alors que la population mexicain augmente durant l'intervalle de 6 millions d'individus et que le pouvoir d'achat du salaire minimum de 1984 équivaut 70% celui de 1980 ou 55% celui de 1976, la réduction du niveau de vie a été imposée sans causer de protestations significatives ni de réponses violentes de la part des travailleurs parce que la plupart d'entre eux ont malgré la crise conservé leurs emplois et comblé une partie de la baisse de leur pouvoir d'achat par d'autres sources de revenu, tel le travail dans le secteur informel de l'économie.

boudent en raison de son incapacité à résoudre les difficultés économiques. La communauté internationale la juge incapable de mener à terme un programme d'ajustement structurel tandis que les syndicats et les secteurs économiques protégés craignent que les réformes économiques ne remettent en cause leurs privilèges. Sa faible légitimité renforce l'image technocratique et autoritaire de son gouvernement, alimentant ainsi les pressions pour une ouverture du système politique¹⁰.

C'est son successeur, le Président Carlos Salinas (1988-94) qui subira l'opprobre public en ne récoltant que 50.4% du vote à l'élection de 1988 (tableau 4.3)¹¹. Sans le recours à la fraude, il aurait été vraisemblablement battu (Butler et Bustamante (dir.),1991). Une analyse plus fine des résultats électoraux montre que durant les années 70 et 80 ce sont dans les États les plus industrialisés, les plus urbanisés et les plus riches, que l'érosion de la popularité du PRI s'est faite le plus sentir, ce dernier conservant de solides assises dans les États ruraux pauvres du sud et du centre du pays (tableau 4.4)¹². L'élection de 1988 représente une véritable catastrophe pour le régime. Non seulement son candidat sort politiquement amoindri de l'exercice, il doit compter pour la première fois sur une importante opposition au Congrès, à la Chambre des Députés en particulier où l'opposition détient 48% des sièges (Camp,1996:tableau 8-2). À terme, jumelé à l'intransigeance du PRD, cela aura pour effet, que lorsque le gouvernement voudra légiférer et plus encore lorsqu'il voudra apporter des changements constitutionnels où l'assentiment des deux tiers du Congrès est requis, il devra s'assurer l'appui du PAN en lui accordant notamment le respect de ses victoires électorales (Prud'homme,1995). C'est dans ce contexte, après que Ernesto Ruffo Appel se soit fait élire dans l'État du Baja California sous les couleurs du PAN, qu'en 1989 le régime permet à un premier candidat d'opposition d'accéder à un poste de Gouverneur¹³. Le Président Salinas (1988-94)

¹⁰ Entre 1986 et 1988, le nombre de Mexicains se disant favorables au maintien d'un seul parti dominant baisse de 37% à 28% (Domínguez et McCann,1996:tableau 4-1).

¹¹ Seul Ernesto Zedillo Ponce de León, son successeur, fait moins bien que lui, mais à la décharge de ce dernier, son élection est considérée comme la plus propre à s'être tenue à ce jour au Mexique.

¹² Ces données soutiennent l'idée de Cornelius (1996:tableau 4) qui s'appuyant sur l'élection présidentielle de 1994 affirme que l'électeur «priiste» type est un homme ou une femme peu scolarisé, âgé de plus de 40 ans, dont le revenu se situe au bas de l'échelle salariale, et qui habite une localité de moins de 100,000 habitants, en particulier les petites localités rurales (moins de 2500 habitants), c'est-à-dire celui ou celle qui est le plus sensible au patronage et à la manipulation électorale (Cornelius,1996:tableau 4). Lors de l'élection de Salinas le principal raté de la machine électorale du PRI se situe ainsi au niveau des grandes villes, à Mexico en particulier, où seulement le quart des «capitalinos» votent pour le PRI (Cornelius,1996:64).

¹³ Il s'agit là néanmoins d'une concession toute relative du régime, si elle augmente la visibilité politique de l'opposition, le pouvoir réel d'un Gouverneur demeure exigü dans la mesure où les gouvernements subalternes n'ont pratiquement aucune autonomie financière, la presque totalité de leur budget provenant des transferts du gouvernement central (Rodríguez et Ward (dir.),1995).

parviendra à renverser la vapeur. Le PRI recueille 61.4% du vote aux législatives en 1991 (tableau 4.3). Malgré le soulèvement zapatiste en janvier 1994 et l'assassinat en mars suivant de Luis Donaldo Colosio, successeur désigné du Président Salinas (1988-94), son remplaçant, Ernesto Zedillo Ponce de León, gagne les présidentielles de 1994 (tableau 4.3). L'époque du Président Salinas (1988-94) étant analysée plus loin (section 4.3), passons plutôt à l'autre effet de la passation présidentielle de 1982.

TABLEAU 4.4
ÉLECTIONS PRÉSIDENTIELLES. LES RÉSULTATS DU PRI SELON LES ÉTATS
(1970-88)(% du vote)

État	1970	1976	1982	1988
Aguascalientes	87.4	93.8	75.6	50.2
Baja California	74.4	92.4	56.4	36.7
Baja California Sur	68.1	94.2	74.1	54.0
Campeche	98.1	99.6	90.0	70.9
Coahuila	91.2	99.7	68.1	54.3
Colima	90.7	99.3	90.5	47.8
Chiapas	98.9	99.6	92.1	89.9
Chihuahua	81.1	89.3	65.5	54.6
Durango	86.7	98.8	75.9	63.6
Guanajuato	80.8	98.0	67.3	44.0
Guerrero	95.7	98.7	84.2	60.5
Hidalgo	97.2	96.5	84.5	64.7
Jalisco	82.8	93.9	59.8	42.6
México	84.7	90.6	59.1	29.8
Michoacán	86.8	98.8	78.2	23.2
Morelos	90.3	92.2	76.8	33.7
Nayarit	96.5	97.1	80.6	56.6
Nuevo León	84.2	90.5	72.7	72.1
Oaxaca	96.6	99.7	84.5	63.8
Puebla	85.5	95.5	83.9	71.6
Querétaro	98.2	97.7	92.2	63.3
Quintana Roo	90.7	97.1	78.3	65.7
San Luis Potosí	90.2	97.8	84.2	68.3
Sinaloa	94.6	97.8	79.2	50.8
Sonora	93.5	99.6	76.1	68.6
Tabasco	98.9	99.6	92.3	74.3
Tamaulipas	91.6	96.1	77.6	59.3
Tlaxcala	94.3	100.0	82.1	60.2
Veracruz	92.7	98.5	83.0	62.6
Yucatán	85.3	92.6	80.3	67.1
Zacatacas	90.8	98.6	86.2	66.2
District fédéral	69.3	80.4	52.1	27.3

Source : Butler, Pick et Jones, 1991: tableaux 2-1 et 2-3.

Au moment où Miguel De la Madrid devient Président en décembre 1982, la crise est déjà bien installée, le régime est à couteaux tirés avec le patronat sur leurs responsabilités respectives dans le déclenchement de la crise, et, même s'il n'a pas à faire face dans l'immédiat au verdict populaire, il demeure très conscient de la crise de légitimité que subie le PRI. C'est facteurs, la crise, les relations tendues avec le patronat et le manque de légitimité du régime, l'amènent à vouloir se distancer le plus rapidement possible de son prédécesseur immédiat et à s'attaquer en priorité à la récupération économique. Son cabinet est ainsi composé d'une nouvelle génération, bardée de diplômes américains en économie (Hernández Rodríguez,1987), ayant pour mandat, comme le dit Pedro Aspe : «De rendre possible ce qui est nécessaire» (in Golob,1997:95), c'est-à-dire de restructurer l'économie et l'État mexicain. La nouvelle génération n'est pas sans rappeler les *Científicos* du siècle dernier. À leur instar, elle croit que les réformes politiques et économiques sont deux importants objectifs, mais que les réformes politiques doivent attendre que les réformes économiques portent fruits, de manière, d'une part, suivant la justification du Président Salinas (1988-94), à ne pas être soumis à la pression populaire, et d'autre part, à augmenter à terme les chances de réélection du PRI et la pérennité du régime (Centeno,1994; Golob,1997). En d'autres mots, la nouvelle génération de dirigeants a pour mission, comme le veut l'adage, de tout changer pour ne rien changer. Avec son accession au cabinet sous le Président De la Madrid (1982-88), cette dernière gagne une première manche dans la réalisation de ses projets. À partir de là, elle doit apprendre à utiliser les règles informelles du PRI qui mènent à la Présidence pour s'assurer de la victoire finale.

4.1.3 LES SOLUTIONS : L'OUVERTURE ÉCONOMIQUE

Certains en viennent rapidement à ce double constat l'échec de l'ISI et le déclin du PRI, et réclament des changements fondamentaux et une redéfinition du rôle de l'État. Mais, dans l'immédiat (1983-85) ce courant demeure minoritaire parmi la classe politique (Córdoba,1994:233). C'est pourquoi, à court terme, les priorités macro-économiques du gouvernement De la Madrid (1982-88), visibles par le lancement en novembre 1982 du *Programa Inmediato de Reordenación Económica* (PIRE), la dévaluation et le contrôle des dépenses, sont le contrôle de l'inflation, le rééquilibrage de la balance des paiements et l'assainissement des finances publiques (Córdoba,1994:233; Lustig,1992b:29). Dès 1983, grâce aux mesures d'austérité, le déficit budgétaire est coupé de moitié par rapport à l'année précédente tandis qu'entre 1983 et 1985, le compte des marchandises et le compte courant enregistrent des surplus (tableau 4.5).

TABLEAU 4.5
AJUSTEMENT STRUCTUREL QUELQUES INDICATEURS ÉCONOMIQUES (1982-94)

Année	LIBOR (%) (a)	Taux de croissance réel (%) (b)	Taux d'inflation (%) (c)	Balance opérationnelle de l'État (% du PNB) (d)	Service de la dette (% du PNB) (e)	Compte des marchandises (milliards de dollars) (f)	Compte courant (milliards de dollars) (f)
1982	13.60	(0.6)	58.9	(16.9)	7.9	7.0	(5.9)
1983	9.93	(4.2)	101.9	(8.9)	8.0	14.1	5.9
1984	11.29	(3.7)	65.5	(8.5)	3.2	13.1	4.1
1985	8.64	2.7	57.8	(9.6)	3.2	8.4	0.8
1986	6.85	(3.8)	86.2	(15.9)	4.8	5.0	(1.4)
1987	7.30	1.9	131.8	(16.1)	6.0	8.8	4.2
1988	8.13	1.5	116.8	(12.5)	6.8	2.6	(2.4)
1989	9.27	3.2	18.6	(5.6)	5.0	0.4	(5.8)
1990	8.35	4.0	26.7	(1.0)	3.5	(0.8)	(7.4)
1991	6.08	3.6	22.7	2.0	4.7	(7.3)	(14.9)
1992	3.90	2.6	15.5	3.4	6.9	(15.9)	(24.4)
1993	3.41	0.6	9.8	0.7	6.2	(13.5)	(23.4)
1994	5.07	3.0	5.8	n.d.	4.8	n.d.	(28.8)

Sources: (a) FMI (plusieurs parutions) *Annuaire. Statistiques financières internationales*, Washington.

(b) D'après Maddison, 1995: tableau 5-1.

(c) D'après PEF, 1994:45.

(d) PEF, 1994:83.

(e) D'après Cárdenas, 1996: tableau II-4.

(f) NAFIN, 1995d: tableaux 11.2 et 11.3.

TABLEAU 4.6
ÉVOLUTION DE LA POLITIQUE TARIFAIRE (1981-94)

Année	Taux moyen des tarifs (%)	Taux maximum des tarifs (%)	Part de la production sujette aux licences d'importation (%)	Part de la production sujette au contrôle des prix (%)
1981	22.8	n.d.	13.4	64.0
1984	23.5	n.d.	18.7	92.2
1985	28.5	100.0	25.4	47.1
1986	24.5	50.0	18.7	39.8
1987	11.8	40.0	0.6	25.4
1988	10.2	40.0	n.d.	21.3
1989	12.5	20.0	n.d.	19.8
1990	12.4	20.0	n.d.	17.9
1991-94	12.0	20.0	n.d.	n.d.

Source: Agosin et French-Davis, 1995: tableau 4.

Au plan industriel, la priorité est donnée à la protection de l'industrie et de l'emploi, visible par l'élévation du taux moyen des tarifs (qui passe de 22.8% en 1981 à 28.5% en 1985), par

l'augmentation du nombre de produits soumis à des licences d'importations (qui passe de 13.4% en 1981 à 25.4% en 1985) et enfin, par l'augmentation du nombre de produits sujets aux contrôles des prix (qui passe de 64.0% en 1981 à 92.2% en 1984) (tableau 4.6). Cette priorité s'apprécie aussi par le fait que tandis que de 1981 à 1983 l'emploi manufacturier national décroît de 4.8%, durant la même période l'emploi manufacturier public augmente de 0.6% (Casar et Péres,1988:81).

Toutefois, à partir de 1985, la situation économique se détériore rapidement. En 1986, le Mexique se retrouve à nouveau confronté à une croissance économique négative (3.8%), une inflation de plus en plus hors de contrôle (86.2%), une balance opérationnelle de l'État fortement déficitaire (15.9%) alors que l'excédent commercial ne suffit plus à éponger le déficit du compte courant (1.4 milliards de dollars) (tableau 4.5). C'est dans ce contexte que l'on assiste à partir du milieu de 1985 aux premières mesures d'ouverture économique, notamment l'augmentation des tarifs en remplacement de la levée partielle des licences d'importation et le début des négociations menant, en juin 1986, à l'adhésion du Mexique au GATT (Willmore et Mattar,1990:1). L'on reconnaît de plus en plus que la crise de 1982-83 : «N'a pas été une crise de courte durée à caractère financier ou d'encaisses mais bien plus (...) une crise de caractère structurel de longue portée»(Tello et González Tiburcio,1989:14). L'on reconnaît également que les mesures de stabilisation ne suffisent pas en elles-mêmes à renouer avec la croissance¹⁴. Le tremblement de terre du 19 septembre 1985 et la suspension par le FMI, le même jour, du plan d'aide de novembre 1982 en réaction à l'accroissement du déficit budgétaire de même que la dégringolade de 1986 des cours pétroliers - qui passent durant l'année de 24.74 dollars à seulement 13.05 dollars le baril (tableau 2.6)- mettent fin aux espoirs d'une solution rapide à la crise et ne font que confirmer ce constat. Le Mexique est maintenant prêt pour des changements structureaux.

¹⁴ En ce sens, Cárdenas (1996:140) explique que : «La résistance de l'économie à amorcer sa récupération (...) était due à la difficulté de mener à bien les ajustements macro-économiques en même temps que se transféraient à l'extérieur de fortes quantités de ressources comme paiement du service de la dette. De plus, les pronostics au niveau du développement de l'économie n'avaient pas considéré dans toute leur magnitude les pressions inflationnistes (...) spécialement en ce qui concernait les résidus dans les prix des biens et services du secteur public et des produits contrôlés, et à la nécessité de dévaluer le taux de change de façon drastique pour générer des excédents en devises pour pouvoir payer. En cela, en dépit des politiques fiscales et monétaires «contractionnistes» introduites de manière à capter des devises, la dévaluation du peso et les augmentations de prix (...) renforceront le facteur inertiel de l'inflation. En outre, l'économie était tombée dans un cercle vicieux dans lequel l'inflation se retrouvait renforcée par la politique économique. Les augmentations de prix surévaluaient le taux de change et poussaient les taux d'intérêt nominaux vers le haut, ce qui augmentait le coût du service de la dette interne, augmentant le déficit fiscal. L'absence de ressources de l'extérieur et le refus d'augmenter les impôts demanderont une plus grande émission de bons du trésor, ce qui poussait aussi les taux d'intérêt vers le haut. L'excès de la demande agrégée, les augmentations de salaire nominaux pour compenser l'inflation et l'augmentation des coûts financiers des entreprises par des taux d'intérêt élevés poussaient à leur tour les prix à la hausse, fermant ainsi le cercle vicieux».

L'ouverture économique se fait rapidement. Entre 1985 et 1987, le taux moyen des tarifs est réduit de 24.5% à 11.8%, le taux maximum des tarifs de 100% à 40%, la part de la production sujette aux licences d'importations de 25.4% à 0.6% alors que la part de la production assujettie au contrôle des prix diminue de 47.1% à 25.4% (tableau 4.6). En avril 85, le gouvernement lance le *Programa Nacional de Fondo y Comercio Exterior* (PRONAFICE) et le *Programa de Fomento Integral de Exportaciones* (PROFIEX) pour favoriser l'industrie d'exportation non pétrolière (BANCOMEXT, 1987:159-168). C'est dans ce contexte que le *Programa de Financiamiento Integral para la Reconversión* de 1986 accorde près de 10.5 milliards de dollars (en gros 5% du PNB) à la NAFIN et à la BANCOMEXT. La banque de développement des exportations recevant la part du lion, à partir de là son budget représentant environ les trois quarts de celui de NAFIN, prélude ainsi la restructuration des instruments de l'ISI (Cypher, 1990:184). En juillet, la nouvelle orientation vers le développement des exportations se confirme, le Mexique devient membre du GATT.

La restructuration du secteur public est cependant plus lente. Malgré les quelque 743 entreprises privatisées durant le mandat, le poids du secteur public en relation au PNB ne diminue que légèrement, passant de 13.5% en 1982 à 13.1% en 1988. En fait, si on exclut PEMEX, il augmente de 3.9% à 5.9% sur la période (tableau 4.7). Cela s'explique par le fait que les entreprises privatisées n'assuraient globalement qu'un faible 3% de la production totale du secteur public, ou seulement 15% de ce dernier si l'on exclut PEMEX et le secteur financier (Schneider, 1990:330). À peu de chose près, ce constat s'applique également en termes d'emploi. Si le secteur public assure 4.0% de l'emploi national en 1982, sa part grimpe à 4.6% à la fin du mandat (tableau 4.7)¹⁵. Néanmoins, les privatisations jumelées à une meilleure gestion des coûts et à une diminution des subsides par l'entremise des prix permettent que dès 1983 le secteur public présente une balance opérationnelle en équilibre et même des surplus (tableau 4.8).

¹⁵ Le faible impact des privatisations sur le poids économique du secteur public s'explique en partie par le fait que le terme «privatisation» au Mexique est trompeur. En fait, seulement 218 des quelques 765 entreprises privatisées en date de juin 1988 étaient le produit de vente au secteur privé, les autres résultaient d'opérations de transferts aux gouvernements subalternes (28 entreprises), de fusions et regroupements (78 entreprises) mais surtout de liquidations d'actifs (493 entreprises) (Schneider, 1989:102). Par ailleurs, les données sur la taille du secteur public utilisées par Schneider (1989) divergent des nôtres plus récentes. Cela s'explique par des données officielles contradictoires et illustre la grande confusion qui régnait alors dans la gestion du secteur, l'État ne sachant même pas avec certitude ce qui lui appartenait. Selon le professeur Carlos Urzúa, le Président Salinas (1988-94) jouera sur cette confusion pour améliorer le bilan de ses réalisations. S'il fera sien les privatisations encourues par les agences décentralisées tel la NAFIN et ajoutera le produit de leurs ventes au budget de l'État, il prendra cependant garde de ne pas y inscrire également les dettes et autres charges restantes, qui, elles, apparaîtront dans le bilan des agences décentralisées (entrevue avec l'auteur, le 28 novembre 1995).

Année	Nombre d'entreprises	Participation du secteur public (%)		
		PNB	PNB (sans PEMEX)	L'emploi
1982	1,155	13.5	3.9	4.0
1983	1,075	17.4	4.9	4.8
1984	1,049	16.6	5.3	4.9
1985	941	14.8	5.1	4.8
1986	737	14.8	6.4	4.8
1987	617	14.0	6.5	4.7
1988	412	15.6	5.9	4.6
1989	379	13.1	5.3	4.2
1990	280	12.7	5.2	3.7
1991	241	13.9	3.7	3.3
1992	217	10.4	n.d.	n.d.
1993	210	n.d.	n.d.	n.d.
1994 (juin)	219	n.d.	n.d.	n.d.

Source: Rogozinski, 1997: tableaux 3.2 et 4.2.

Année	Revenu	Dépense	Surplus (déficit)
1982	12.4	14.3	(1.9)
1983	14.0	12.8	1.2
1984	14.6	13.6	1.0
1985	13.5	13.0	0.5
1986	13.4	7.8	5.6
1987	12.5	12.4	0.1
1988	12.3	11.8	0.5
1989	10.0	10.1	(0.1)
1990	10.4	9.9	0.5
1991	8.9	9.1	(0.2)
1992	8.6	8.6	0.0
1993	8.8	8.4	0.4

Source : D'après NAFIN, 1995d: tableaux 10.1, 10.9 et 10.10.

Dans un important discours, le ministre de l'Énergie, des Mines et des Industries publiques (*Secretaria de Energia, Minas y Industrias paraestatales*, SEMIP), Alfredo Del Mazo (1986-88) fait connaître les raisons qui motivent les autorités gouvernementales à réformer l'économie, une

économie peu intégrée, incapable de soutenir la concurrence et très vulnérable aux aléas de la conjoncture économique internationale (Del Mazo,1986:1099). Parlant du changement structurel, il dit : «Cette stratégie survient en réponse à l'épuisement du patron traditionnel d'industrialisation du pays»(Del Mazo,1986:1099). Le courant monétariste ira même plus loin remettant en question les fondements même du Miracle mexicain qui avait eu cours durant le développement stable (1950-69)¹⁶. La prochaine section analyse comment les monétaristes réussissent à imposer leurs idées à la faveur de la crise.

4.2 LES AGENTS DU CHANGEMENT. L'ASCENSION MONÉTARISTE (1970-94)

Dans un État bureaucratique-autoritaire comme le Mexique, la bureaucratie constitue un acteur-clé dans la définition des politiques. Quatre facteurs contribuent à la force politique des technocrates : leurs capacités à résoudre des problèmes complexes dans le cadre d'une économie moderne; leurs capacités à utiliser leur position privilégiée au sein de l'État pour accroître leur pouvoir vis-à-vis des autres groupes de la société; le système de recrutement et de nominations qui favorise à la fois la compétence et l'affiliation politique; et le besoin des autorités politiques d'établir ou de rétablir la confiance des investisseurs tant nationaux qu'internationaux en période de crises¹⁷. Ces facteurs ne s'excluent pas mutuellement et se renforcent dans la pratique. Toutefois certains favorisent les facteurs structurels tels la profondeur de la crise économique des années 80 et le

¹⁶ En fait, depuis la crise de 1982, une nouvelle lecture du développement stable (1950-69) s'impose petit à petit parmi les autorités politiques. Par exemple, si pour le «père» du développement stable, Antonio Ortiz Mena (1970), le Miracle s'explique par : «(a) des mesures pour stimuler l'épargne, à travers une faible inflation, un taux de change stable, des taux d'intérêts réels et une faible imposition des revenus d'intérêts; (b) un système de taxation qui promeut le réinvestissement des profits, ce qui constitue en fait des subventions sous formes d'exemptions sur les investissements productifs; (c) la réduction des coûts réels de l'énergie et des autres services fournis par le secteur public; (d) le support aux prix des produits agricoles pour compenser la détérioration des termes de l'échange; (e) un déficit gouvernemental contrôlé, ce qui prévient l'expansion non ordonnée de la masse monétaire; (f) la substitution des importations à travers des tarifs et des licences sélectifs, accompagnée par un biais qui favorise la production nationale des biens de consommation»(in Gil Díaz,1983:10). Pour Gil Díaz (1983:10), cette interprétation relève du mythe et est élevée en dogme : «La discussion précédente inclut en vérité plusieurs éléments, mais seulement quelques uns de vraiment essentiels (...) (a) un faible et stable ratio des déficits publics en relation au PNB; (b) un ratio stable de la dette internationale publique en relation au PNB; (c) une inflation nationale comparable à l'inflation mondiale; (d) un retour positif réel pour les épargnants; (e) un taux de change nominal fixe». La différence entre ces deux interprétations est ténue. La seconde est plus sélective offrant une lecture monétariste du développement stable. Le point de vue de Francisco Gil Díaz en serait un parmi d'autres, si l'on ne savait pas qu'au moment d'écrire, il était directeur de la recherche à la Banque du Mexique et qu'il devient sous le Président Salinas (1988-94), directement sous les ordres de son ancien élève, Pedro Aspe, sous-secrétaire au revenu au ministère des Finances (Camp,1995b:281).

¹⁷ Schneider (1997) présente une synthèse de ces facteurs des divers arguments. Pour le cas mexicain voir : Centeno et Maxfield,1992.

besoin de rétablir la crédibilité gouvernementale auprès des investisseurs, comme raison première pour expliquer l'ascension des monétaristes (Maxfield,1990; Schneider,1997). Cette explication demeure insuffisante et doit être complétée par l'analyse du fonctionnement du système politique mexicain. Comme l'affirme Centeno (1994:26): «L'environnement international a certainement apporté du support, mais le facteur déterminant était une série de changements institutionnels dans l'organisation de l'État». Les difficultés économiques des années 80 accélèrent un processus déjà présent durant les années 70, celui de la concentration du pouvoir au sein de la bureaucratie économique.

Il est toujours difficile d'analyser l'évolution des différentes factions du PRI : elles se font et se défont au gré de la conjoncture et de la réussite personnelle des différents chefs. Toutefois, la littérature établit généralement à des fins analytiques que le personnel politique du PRI se divise en deux grandes factions sur le plan de la formation et de la carrière (voir: Camp,1993; Hernández Rodríguez,1993b; Centeno,1994:74-80; Basáñez,1991). Un premier groupe se compose des «politiques» (*políticos*), souvent des avocats, qui gravissent les échelons du PRI en s'impliquant directement dans la vie partisane. Un second groupe est formé des «technocrates» (*técnicos*) qui habituellement possèdent un diplôme d'études supérieures en économie, souvent d'une université étrangère, surtout américaine, et qui occupent des postes de responsabilité au sein des institutions à vocation économique de l'État. Ce dernier groupe se divise lui-même entre monétaristes et structuralistes selon les théories économiques qu'ils défendent. Suivant Brothers et Solís (1966:128 in Basáñez,1991:83) :

«Les monétaristes accordent une grande importance au fonctionnement du libre marché et au mécanisme des prix, comme moyens d'atteindre une assignation efficiente des ressources productives et, en cela, le plus haut taux possible de croissance économique soutenable. Les structuralistes (...) s'occupent moins de l'efficacité des forces du marché et mettent en évidence une préférence pour l'intervention consciente dans les opérations du mécanisme des prix, basée sur des plans pour lever ce qu'ils estiment comme des limites inhérentes aux forces du marché dans un contexte latino-américain».

Au fil du temps, chacune de ces factions s'est assurée l'appui de clientèles parmi les groupes sociaux et des bases institutionnelles au sein de l'État qu'elles utilisent comme lieu de recrutement et de support pour concurrencer leurs rivales et faire avancer leurs opinions politiques.

Dans l'étude du système de gouverne mexicain, il faut en outre distinguer entre deux grandes périodes dont l'année 1970 est le point de démarcation. Entre 1940 et 1970, le Président en exercice partage une partie de son pouvoir avec deux grandes institutions centrales, le ministère de l'Intérieur (*Gobernación*) et le ministère des Finances (SHCP) (Centeno,1994:76-81). Chacune de ses

institutions possède une sphère d'activité propre. La première avec ses satellites : le PRI, le ministère du Travail et les gouvernements subalternes, s'occupe des affaires politiques et, à ce titre, est responsable des relations partisans, des nominations et du patronage. La seconde a la main haute sur la politique économique, et avec ses institutions associées, dont la Banque du Mexique et la NAFIN assure la croissance économique et ainsi la légitimité du régime à long terme. Il appartient au Président de trancher leurs différents. Cette répartition des tâches permet de limiter les contradictions que le clientélisme génère au plan de l'efficacité administrative de l'État, et aide à maintenir le consensus parmi les élites de la classe politique (Heredia,1994:14). Le tableau 4.9 présente une synthèse de la lutte interfactions.

Durant le développement stable (1950-69), dans ses relations avec le ministère des Finances, le ministère de l'Intérieur est légèrement avantagé, les Présidents Alemán (1946-52), Ruiz Cortines (1952-58), López Mateos (1958-64) et Diaz Ordaz (1964-70) étant issus de ses rangs¹⁸. Mais, les tentatives des Présidents Alemán (1946-52) et López Mateos (1958-64) de restreindre le pouvoir du ministère des Finances sur l'allocation des ressources d'une manière générale échouent. Seule la création, sous le Président López Mateos (1958-64), du ministère du Patrimoine National (SEPANAL), chargé de superviser le développement du secteur public, constitue une demi-victoire. Il favorise l'émergence d'un nouveau groupe de technocrates, les structuralistes, sur lequel les Présidents s'appuient pour contrebalancer le pouvoir des monétaristes et ainsi permettent une plus grande participation de l'État dans l'économie (Centeno,1994:80). À partir du Président López Portillo (1976-82) ce sont les institutions à vocation économique qui ont l'avantage : lui-même provenant du ministère des Finances, ses successeurs du SPP fondé en 1976 pour coordonner l'action économique de l'État (Hernández Rodríguez,1993a). C'est ainsi qu'à partir de son mandat, la dichotomie *políticos/técnicos* s'estompe progressivement et fait place à un nouveau type d'homme politique, le technocrate-politicien, ou comme les appellent Centeno et Maxfield (1992:64) les «technobureaucrates (dont) le succès professionnel et l'influence politique sont étroitement lié au pouvoir relatif des institutions qu'ils représentent». Ainsi, dans le cabinet du Président De la Madrid (1982-88) près de 80% des ministres ont œuvré au sein d'institutions de planification économique ou d'institutions bancaires, 60% des membres du cabinet y ont même débuté leur carrière. Le Président Salinas (1988-94) poursuit cette tendance. Dans son cabinet, le tiers du personnel provient des Finances et la moitié du SPP. C'est ainsi qu'au cabinet le pourcentage des gens associés au contrôle

¹⁸ C'est pourquoi certains comme Centeno et Maxfield (1992:79) considèrent qu'avant 1970 : «le Mexique a été gouverné comme une co-présidence, le Président représentant les *políticos* et servant de «ministre de

TABLEAU 4.9 LA POLITIQUE INTERFACTION : UNE PRÉSENTATION SYNTHÈSE		
BUREAUCRATE		POLITIQUE
MONÉTARISTE	STRUCTURALISTE	POPULISTE
BASES IDÉOLOGIQUES		
Droite		Gauche
Pro-marché. Pour la préservation des équilibres budgétaires. La priorité gouvernementale doit être la lutte à l'inflation.	Pour une gestion keynésienne de l'économie. La priorité gouvernementale doit être la croissance.	L'État doit assuré le leadership de l'industrialisation. La priorité gouvernementale doit être la redistribution de la richesse collective.
PRINCIPAUX LEADERS		
Plutarco Elias Calles Miguel Alemán Carlos Salinas de Gortari	Mario López Portillo	Lazaro Cárdenas Luis Echeverría
PRINCIPALES BASES INSTITUTIONNELLES		
Finances (SHCP) Banque du Mexique NAFIN (Financement) Programmation et Budget (Budget)(SPP)	Secrétariat de la Présidence Patrimoine National (SEPANAL) Mines et Industries parapubliques (SEMIP) PEMEX Commerce NAFIN (Crédit)	Intérieur Travail PRI Gouvernements «provinciaux» et locaux
PRINCIPALES CLIENTÈLES		
Banquiers Grandes entreprises Gouvernements et organismes étrangers	Entreprises du secteur public Petites et moyennes entreprises	Syndicats et organisations populaires
PÉRIODES DE DOMINANCE		
1920-1934, 1986-...	1976-1986	1934-1976
Sources : Centeno,1994; Camp,1993, Centeno et Maxfield,1992; Basáñez,1991, Maxfield,1991.		

la Politique», et le ministre des Finances représentant les *técnicos* et servant de «ministre de l'Économie».

politique décroît d'un sommet de 56% sous le Président Alemán (1946-52) à 24% et 30% sous les Présidents De la Madrid (1983-88) et Salinas (1989-94) respectivement (Centeno et Maxfield, 1992:74).

Le Président Echeverría (1970-76) représente en quelque sorte un Président de transition entre les Présidents politiques et les Présidents technocrates . S'il appartient au courant populiste, il n'a jamais au paravent occupé de poste électif et fait l'essentiel de sa carrière au sein des institutions associées au contrôle politique que sont le PRI et le ministère de l'Intérieur (Centeno et Maxfield, 1992:61; Schmidt, 1991). C'est également au Président Echeverría (1970-76) que l'on doit l'érosion du «triumvirat» composé du Président et des ministères de l'Intérieur et des Finances ainsi que de la mise en marche d'un processus de centralisation du pouvoir qui vise à assurer la prépondérance de la Présidence sur la bureaucratie (Centeno, 1994:77; Centeno et Maxfield, 1992:79). Ce «besoin» provient du fait que le programme économique populiste du Président Echeverría (1970-76) se trouve aux antipodes de la protection des grands équilibres macro-économiques défendue par le ministère des Finances depuis les années 30. Aussi son mandat s'ouvre par une grande purge au sein des institutions économiques qui culmine par la démission en 1970 de Antonio Ortiz Mena (1958-70) et par le remplacement de son successeur aux Finances Hugo Margáin (1970-73) par un ami personnel du Président Echeverría (1970-76) et futur successeur, José López Portillo (1973-76), un structuraliste (Centeno et Maxfield, 1992:80). Les purges ne sont pas suffisantes pour niveler l'opposition des fonctionnaires du ministère des Finances qui, s'ils ne peuvent empêcher l'action présidentielle, peuvent en limiter la portée et le rythme d'introduction par le contrôle des revenus de l'État et leurs répartitions à travers la bureaucratie (Centeno, 1994:79). Par conséquent, le développement populiste (1970-82) est marqué par une guerre de tranchée entre deux factions technocratiques antagonistes, d'une part, les monétaristes qui prônent la discipline fiscale et, d'autre part, les structuralistes qui veulent utiliser les revenus pétroliers pour accélérer le processus d'industrialisation (Heredia, 1994:16)¹⁹.

La création du SPP en 1976 est ainsi en partie motivée par la volonté présidentielle de restreindre le pouvoir du ministère des Finances en lui retirant l'allocation des fonds tout en permettant une plus

¹⁹ De plus, on peut noter une certaine rivalité au sein du clan structuraliste. PEMEX, qui durant le boom pétrolier (1977-81) devient de plus en plus un État dans l'État, commence à systématiquement court-circuiter ses ministères de tutelle, le SPP et le SEMIP, et répond de plus en plus directement de son action au Président, mesure facilitée par l'amitié personnelle entre Jorge Díaz Sereno, son PDG (1976-81), et López Portillo (1976-82)(Teichman, 1988:98).

grande cohésion administrative de l'intervention étatique (Centeno,1994:87; Hernández Rodríguez,1993a). Ce superministère de la planification intègre à cet effet tous les services de planifications répartis jusqu'alors entre les Finances, SEPANAL, le ministère de la Présidence ainsi que le bureau de la statistique du ministère du Commerce. Cependant, à l'échelle institutionnelle, le SPP reproduit les clivages entre monétaristes et structuralistes qu'il est censé atténuer (Hernández Rodríguez,1993a:155). Le service de la planification se constitue à partir de structuralistes émanant du ministère du Patrimoine National, celui du budget regroupe des monétaristes issus du ministère des Finances et de la Banque du Mexique. La récession de 1977-78 oblige à effectuer un resserrement des finances publiques. Du même coup, au sein du SPP, elle favorise le transfert du pouvoir du service de la programmation à celui du budget, visible notamment par le remplacement de Carlos Tello (1976-77) par Miguel De la Madrid (1977-82), un structuraliste proche des monétaristes, en mai 1977 à la tête du ministère (Centeno,1994:91). Avec la débâcle économique de 1982, le Président López Portillo (1976-82) voit en Miguel de la Madrid, un successeur qui peut rétablir par la poursuite de politiques plus conservatrices la confiance du patronat national, jugée nécessaire notamment pour enrayer la fuite des capitaux et favoriser la reprise des investissements. Cependant, malgré des gestes d'apaisement tels que la privatisation partielle (34%) des banques nationalisées l'année précédente et la vente des intermédiaires financiers non bancaires²⁰, la fuite de capitaux continue (tableau 4.11) et les relations État-patronat demeurent tendues pendant la plus grande partie du mandat du Président De la Madrid (1983-88) (Puga,1993:183-192).

La nomination du Président De la Madrid (1982-88) sert néanmoins la montée du courant monétariste. D'abord, nous l'avons noté, de manière à se distancer de son prédécesseur (et probablement du rôle qu'il a lui-même joué dans l'endettement du Mexique à titre de titulaire du SPP) et à rassurer les investisseurs, il fait accéder au cabinet une nouvelle génération de technocrate-politicien²¹ et avec elle, de nouvelles idées concernant le rôle de l'État et du marché dans le développement économique. Dans son cabinet, il prend par ailleurs soin de nommer aux postes clés des monétaristes favorables à l'ouverture économique en remplacement de ceux qui soutiennent les

²⁰ Voir, Maxfield,1992; De la Vega Membrillo,1989.

²¹ Contrairement à l'usage, le Président De la Madrid (1982-88) va même nommer à des postes économiques clés des gens - tels Jaime Serra Puche comme sous-secrétaire au Revenu (1986-88), Herminio Blanco comme sous-secrétaire au Commerce Extérieur (1985-88) et Pedro Aspe comme sous-secrétaire à la planification au SPP (1985-87) puis comme ministre du SPP (1987-88) - ayant appartenus à la *camarilla* du ministre des Finances (1976-82), David Ibarra Muñoz (1977-82), l'un de ses principaux rivaux dans la course à la succession du Président López Portillo (1976-82) (Golob,1997:102).

politiques expansionnistes (Hernández Rodríguez,1988). L'effet immédiat de la mesure est de créer très tôt une unité ministérielle sur l'urgence des mesures de stabilisation (Kaufman, Bazdresch et Heredia,1994:365). En outre, dès son discours inaugural, le nouveau Président se prononce pour un allègement du système de protection (Faucher et Heredia,1995:23). Enfin, compte tenu du rôle joué par le secteur public dans le processus d'endettement et par ricochet dans la crise budgétaire, et du fait que l'expansion du secteur public soit l'une des causes premières des relations tendues avec le patronat, le Plan National de Développement (1983-88) confirme la volonté présidentielle de restructurer le secteur (PEF,1983). Toutefois, étant donné de fortes dissensions au sein du cabinet sur les causes de la crise, notamment sur son caractère structurel, le rythme de l'ouverture demeure très lent jusqu'au milieu de 1985 (Lustig,1992:29), soit, jusqu'à ce que le cours du pétrole dégringole encore une fois et que le FMI suspende son financement en réaction à l'échec du PIRE (Lustig: 1992:36).

Cette nouvelle crise a trois grands impacts. Au plan économique, en diminuant la génération autonome de devises, elle nivelle considérablement la capacité mexicaine de négocier la séquence et le rythme des réformes réclamées par ses créanciers internationaux comme conditions à une reprise des flux financiers (Faucher et Heredia,1995). Il ne faut toutefois pas conclure à une tutelle des créanciers internationaux. Comme le ministre des Finances Silva Herzog (1982-86) le commente lors d'une conférence en 1986 : «Le programme (économique) était d'aucune manière imposé par personne. Le poids des circonstances, le déficit, l'augmentation des prix et les déséquilibres externes avaient atteint de tels niveaux que nous aurions fait la même chose avec ou sans le FMI» (in Centeno,1994:72). Au plan politique, cette nouvelle crise met l'ensemble des opposants de l'ouverture sur la défensive. Au sein du cabinet, cela se traduit par le discrédit de la thèse d'une ouverture graduelle, visible notamment par la démission, en juillet 1986, du ministre des Finances Silva Herzog (1982-86) et l'appui du Président De la Madrid (1982-88) à une ouverture économique accélérée, comme le proposent les monétaristes, de manière à établir la crédibilité du gouvernement face aux les réformes économiques (Schneider,1997:122). Au plan institutionnel, elle renforce considérablement l'influence du SPP et de son titulaire Carlos Salinas de Gortari (1982-88) sur le contrôle et la répartition du budget (Hernández Rodríguez,1993a:166). Son habilité politique fait le reste.

En désignant comme successeur le titulaire du SPP, Carlos Salinas de Gortari (1982-88), le Président De la Madrid (1982-88) choisit le moins populaire des trois candidats pressentis²². Pire encore, sa désignation provoque la colère des secteurs corporatistes du PRI et la défection d'une partie de ses membres les plus à gauche autour de Cuauhtémoc Cárdenas et de Porfirio Muñoz Ledo, alors respectivement fondateurs en 1986 et principaux coordonnateurs du Courant Démocratique au sein du PRI (Centeno,1994:12-13). Quatre facteurs semblent avoir été déterminants dans ce choix. Premièrement, même si certains considèrent que Carlos Salinas est dès 1986 le Président de facto du Mexique, ce dernier prit soin d'agir en bon soldat et de ne jamais faire ombre au Président De la Madrid (1982-88) ou de défendre des politiques contraires à ses intérêts politiques (Centeno et Maxfield,1992:81 note 57). Deuxièmement, Carlos Salinas doit sa nomination au fait d'être le chef des monétaristes, le groupe qui depuis longtemps contrôle les institutions financières et qui maintenant est appelé non seulement à négocier les conditions de remboursement avec les créanciers internationaux mais aussi à administrer le plan d'ajustement structurel (Centeno,1994; Hernández Rodríguez,1993a; Maxfield,1990). Troisièmement, à titre de titulaire du SPP, Carlos Salinas (1982-88), comme Miguel De la Madrid avant lui (1979-82), a pu utiliser le monopole de l'institution sur l'allocation des crédits pour alimenter sa base de support politique en vue des prochaines présidentielles et diminuer la capacité des opposants potentiels à alimenter leurs propres réseaux (Centeno,1994:91-93). Enfin, notons que les autres prétendants sont sur la défensive. Le ministère des Finances non seulement manque de visibilité, il est dans l'incapacité d'arriver à un arrangement avec les créanciers étrangers. Le secteur public sur lequel règne SEPANAL est vu comme étant la raison première de la crise, tandis que la négociation directe des budgets des gouvernements subalternes par le SPP court-circuite le réseau de patronage du ministère de l'Intérieur et de ses satellites (Centeno,1994:91-93).

En ce sens, la désignation de Carlos Salinas et, avec elle, celle des monétaristes se comprend par un mélange d'habileté politique et un besoin de répondre aux impératifs économiques du moment. Elle s'explique également par une redistribution du pouvoir au sein de l'État. Les crises financières de 1982 et de 1986 ont accéléré la tendance déjà présente depuis les années 70 à la centralisation du pouvoir autour de la Présidence et des institutions financières de l'État. La crise de 1982 avait assuré la victoire des *técnicos* sur les *políticos*, la crise de 1986, celle des monétaristes sur les structuralistes. L'accession de Salinas à la Présidence vient célébrer ces victoires.

²² Selon un sondage du *El Norte*, un quotidien de Monterrey, cité dans le *New York Times* (5 octobre 1987), seulement 7% des répondants supportaient Salinas, la vaste majorité appuyant Manuel Bartlett et Alfredo

4.3 SALINAS AU POUVOIR (1989-94)

Le Président De la Madrid (1982-88) laisse le pays comme il l'avait pris, en plein désarroi économique. En 1988, l'inflation frise les 117%, la croissance est anémique, le service de la dette représente à lui seul plus de la moitié de l'énorme déficit opérationnel de l'État, s'élevant respectivement à 6.8% et 12.5% du PNB (tableau 4.3). Malgré sa piètre performance électorale, peu de Présidents mexicains ont été plus puissants que Carlos Salinas de Gortari (1988-94). Durant son mandat, il réussit non seulement à restructurer l'économie nationale mais également à devenir extrêmement populaire tant au Mexique qu'à l'étranger, du moins jusqu'au déclenchement de la crise du peso en décembre 1994. Comment expliquer que le Président Salinas (1988-94) réussit là où le Président De la Madrid (1982-88) avait échoué? Pour expliquer le phénomène la plupart des observateurs ont souligné l'idéologie du groupe, le caractère autoritaire de l'État mexicain (caractère exacerbé par les crises des années 80 qui eut pour effet de limiter le débat au sein même de la classe politique), la faible participation de la population au processus politique et la gestion corporatiste des rapports sociaux. Par exemple, Centeno (1994:4) affirme que la Révolution du Président Salinas : «A été technocratique parce qu'elle a été dirigée de haut, par une élite gouvernementale dédiée à l'imposition d'un seul et exclusif paradigme économique basé sur l'application de techniques rationnelles. Les réponses fournies par les modèles théoriques d'économie domineront celles fournies par la négociation politique».

Nous acceptons cette interprétation mais la jugeons insuffisante pour trois raisons. Non seulement le Président De la Madrid (1982-88) pouvait jouir des mêmes «outils» : un État autoritaire, une société dépolitisée, une unité ministérielle autour d'un projet économique commun, etc., à bien des égards, son administration peut être jugée plus technocratique que l'administration Salinas (1988-94) ne serait-ce que par la composition des différents cabinets, celui du Président Salinas (1988-94) comptant plus de *políticos* que celui du Président De la Madrid (1982-88), 30% et 24% respectivement (Centeno et Maxfield, 1992:74). Cette interprétation oublie que même les politiques des États autoritaires doivent avoir un certain support populaire pour assurer leur mise en œuvre et leur durée, notamment, dans le cas des politiques économiques, l'appui du patronat et dans une bien moindre mesure celui des travailleurs. Enfin, l'argument de la révolution technocratique suggère implicitement sinon explicitement un vaste mouvement organisé d'opposition aux réformes économiques de la part des intérêts particuliers bénéficiant de l'ancien modèle de substitution, principalement de la part des travailleurs et des entreprises des secteurs industriels protégés de même

del Mazo (in Centeno, 1994:12 note 20).

que des institutions chargées de les protéger, mouvement qui dans le cas mexicain tarde encore à se manifester.

Étant donné que les éléments de la révolution technocratique sont connus et bien documentés²³, la discussion qui suit ne fait que les évoquer au passage et se concentre plutôt sur les facteurs qui différencient l'administration Salinas (1982-88) de la précédente et qui expliquent pourquoi elle réussit alors que l'autre avait échoué. Nous croyons qu'un environnement économique favorable, le contrôle du parti et de l'État par ce Président de même que son habilité à rénover les bases sociales du PRI font partie des éléments de réponses. Enfin, dans la mesure où l'analyse des raisons qui expliquent l'absence d'un mouvement d'opposition organisé de la part des institutions centrales de l'ISI constitue l'apport principal de la thèse au débat, nous réservons à la prochaine partie la discussion sur ce sujet.

4.3.1 L'AMÉLIORATION DU CONTEXTE ÉCONOMIQUE DU DÉBUT DES ANNÉES 90

Au plan économique, le Président Salinas (1988-94) fait face à une situation financière et économique de loin plus favorable que celle de son prédécesseur (Lustig,1992:4). D'abord, contrairement au Président De la Madrid (1982-88) qui avait été confronté à une croissance moyenne presque nulle (0.3% annuellement) et à une inflation galopante (avec des sommets de 101.9%, 131.8% et 116.8% en 1983, 1987 et 1988 respectivement), le Président Salinas (1988-94) peut compter sur une croissance annuelle moyenne de 2.8% et une inflation de plus en plus sous contrôle, cette dernière passant progressivement de 26.7% en 1990, le sommet de la période, à seulement 5.8% en 1994 (tableau 4.5). L'amélioration des conditions économiques durant le mandat explique quasiment à elle seule l'augmentation des revenus de l'État, qui passent en excluant le secteur public de 16.8% à 17.3% du PNB entre 1988 et 1993 respectivement²⁴.

Les efforts considérables pour diminuer le déficit public commencent à porter fruit. D'un déficit d'un peu plus de 16% du PNB en 1987, les résultats des exercices financiers 1991, 1992 et 1993 présentent un surplus opérationnel de 2.0%, 3.4% et 0.7% du PNB respectivement (tableau 4.5). Toutefois, l'amélioration enregistrée en 1990 est en partie attribuable à la baisse consentie par les

²³ Les principales études de références demeurent Centeno (1994) pour la dimension politique et Aspe (1993) pour la dimension économique.

²⁴ D'après NAFIN,1995d:tableaux 10.1 et 10.9.

créanciers internationaux sur la dette mexicaine, tandis que les surplus subséquents résultent grandement de la vente d'actifs gouvernementaux. Contrairement à l'administration De la Madrid (1982-88), sous le Président Salinas (1988-94) la dimension financière des privatisations est un élément important du programme. Par comparaison, si les sociétés d'État privatisées entre 1983 et 1988 avaient rapporté un «petit» 422 millions de dollars au trésor public (Schneider,1989:102), sous le Président Salinas (1988-94), la vente d'actifs, en date de juin 1994, fournit près de 24.4 milliards de dollars aux coffres de l'État (Rogozinski,1997:appendice 1). Sans ces apports extraordinaires non récurrents, ce n'est qu'en 1993 que la balance opérationnelle de l'État aurait présenté un surplus²⁵.

Mais surtout en 1989, le Président Salinas (1988-94) convainc les créanciers internationaux du Mexique que la solution au problème de l'endettement passe non seulement par l'ajustement économique mais également par une réactivation de l'activité économique, elle-même tributaire d'un allègement des conditions de remboursement et de l'obtention de nouveaux crédits (Aspe,1993:34-35)²⁶. La renégociation de la dette externe, estimée alors à 62.0 milliards de dollars, porte sur deux éléments : le premier, sur l'obtention de 10 milliards de dollars en nouveaux crédits fournis respectivement par la Banque mondiale (2.3 milliards), le FMI (1.7 milliard) et les banques commerciales (6.0 milliards), le second sur un allègement des conditions de remboursement de la dette publique et de la dette privée. Dans les deux cas, le Mexique se voit accorder un abaissement des taux d'intérêts exigés, la portée à vingt ans des termes de remboursement et une période de grâce de sept ans (Cárdenas,1996:146, voir: Aspe,1993; Maxfield,1992; Gurría Treviño,1988).

La reprise économique, la baisse de l'inflation, l'assainissement des finances publiques, la restructuration de la dette internationale de même que la poursuite de l'ouverture économique et de la

²⁵ Selon les sources officielles, la renégociation de la dette externe en 1990-91 a ainsi permis de diminuer les besoins fiscaux de l'État de près de 20.1 milliards de N\$peso ou de 3% du PNB. Les revenus extraordinaires découlant du programme de privatisation se sont élevés, en 1991, à environ 29.9 milliards de N\$peso et, en 1992, à près de 30.1 milliards de N\$peso représentant respectivement 3.5% et 2.9% du PNB (PEF,1994:83).

²⁶ Au delà de l'attitude défensive des créanciers du Mexique, le principal obstacle à la renégociation de la dette internationale mexicaine en était une d'action collective du fait que : «les diverses banques créancières pouvaient espérer des gains en capitaux simplement en attendant de voir si les autres banques participeraient à des opérations de rachat (*buyback*)»(Aspe,1993:138). L'obstacle fut finalement levé grâce : «Aux courageuses et visionnaires propositions de Nicolas Brady, le Secrétaire américain du Trésor. Ces propositions adoptées par le FMI signalaient un profond changement d'attitude des institutions officielles vis-à-vis du problème de la dette et a certainement créé un précédent à être suivi par les autres agents financiers»(Aspe,1993:139).

restructuration industrielle permettent ensemble le retour du Mexique sur les marchés volontaires des capitaux, d'où il est pratiquement exclu depuis 1982²⁷. Ce retour se fait principalement par l'entremise du le marché obligataire. Non seulement les banques étrangères, encore échaudées, se montrent réticentes à accorder de nouveaux prêts, le marché obligataire international se présente comme le véhicule naturel pour assurer le retour du pays sur le marché des capitaux du fait que durant les années 80 le Mexique avait : «Maintenu un impeccable registre sur ces nantissements obligataires en termes de paiement des intérêts ou du capital»(Fedder et Mukherjee,1992:84; El-Erian,1992). Les conditions d'emprunt deviennent elles-mêmes plus avantageuses. Les taux d'intérêts internationaux sont maintenant résolument à la baisse (tableau 4.5). La prime de risque demandée diminue également, passant de 820 points de base supérieurs aux bonds du trésor américain en juin 1989 à 225 points de base supérieurs aux bonds du trésor américain durant l'été 1991. Enfin, la maturité des émissions s'allonge qui en octobre 1991 peut atteindre de 7 à 10 ans, la plus longue période depuis le début des années 80 (El-Erian,1992:180). Enfin, comme nous le verrons lors de l'analyse de la réforme bancaire de 1991 au chapitre 7 le gouvernement peut compter sur le développement accéléré du marché obligataire national pour financer une part grandissante de ses besoins, diminuant proportionnellement le recours au financement externe.

Ces facteurs auxquels s'ajoutent la baisse des taux d'intérêt, la récession économique et les problèmes de balance des paiements aux États-Unis et, plus tard, la négociation de l'ALÉNA (1990-93) encouragent les investisseurs internationaux à transférer leurs ressources vers les marchés émergents latino-américains pour tirer avantage des nouvelles opportunités d'investissement (Ffrench-Davis et Riegen (dir.),1998; Calvo, Leiderman et Reinhart,1993:109; Schadler et al.,1993). À partir de 1989, mais surtout des années suivantes, le Mexique connaît des entrées massives de capitaux, s'élevant sur l'ensemble du mandat de 1988-94 à 124.5 milliards de dollars (tableau 4.10). Tant le secteur public que le secteur privé profitent de la manne, s'appropriant respectivement 21.8% et 78.3% des fonds (tableau 4.10). Bien que les données du tableau 4.10 ne permettent pas de distinguer pleinement en fonction de la maturité des investissements, elles permettent néanmoins, notamment en comparant l'année 1995 qui enregistre les mouvements de capitaux suite à la crise du peso aux années antérieures, de se faire une idée approximative de la volatilité ou si l'on préfère de l'élasticité à court terme des divers instruments. Sur ces bases, Trigueros (1998:216) estime

²⁷ Par exemple, dans la période 1983-88, les prêts et l'émission d'obligation à moyen et long terme de l'ensemble des pays latino-américains rapportent quelque 7 milliards de dollars, ce qui est beaucoup moins que les 25 milliards que les marchés internationaux volontaires leur accordaient pour la seule année 1982 (El-Erian,1992:176-177).

qu'environ 60% des capitaux étrangers entrés durant le mandat sont des capitaux de long terme peu volatiles et qu'au moins 40 milliards de dollars, ou 32.1% des capitaux, constituent des placements à court terme extrêmement sensibles à une détérioration réelle ou perçue de la conjoncture. La vulnérabilité du Mexique au mouvement massif des capitaux à court terme est d'autant exacerbée, d'une part, du fait qu'aucune loi n'empêche la circulation, la convertibilité ou le rapatriement des

TABLEAU 4.10
STRUCTURES DES CAPITAUX ENTRÉS AU MEXIQUE (1989-95) (milliards de dollars)

Structures	1989 (a)	1990	1991	1992	1993	1994	1995	Cumulatif (1989-94) (b)	Participation (1989-94) (%) (b)
Secteur public	0.9	6.5	4.9	5.8	8.5	0.5	13.6	27.1	21.8
Crédits et dépôts	1.0	6.2	(0.1)	(4.0)	(3.4)	(1.6)	24.8	(1.9)	(1.5)
BANXICO	1.7	(0.4)	(0.2)	(0.5)	(1.2)	(1.2)	13.3	(1.8)	(1.4)
Banques de dév.	(0.3)	4.8	1.7	1.2	0.2	1.3	1.0	8.9	7.1
Autres	(0.4)	1.8	(1.6)	(4.7)	(2.4)	(1.7)	10.5	(9.0)	(7.2)
Investissements de Portefeuille	(0.1)	0.3	5.0	9.8	11.9	2.0	(11.2)	28.9	23.2
Titres en devises	(0.1)	0.3	1.7	1.6	4.9	4.0	2.6	12.4	10.0
Titres en pesos	0.0	0.0	3.4	8.3	7.0	(1.9)	(13.8)	16.8	13.5
Secteur privé	3.5	10.4	21.0	15.3	27.5	19.8	6.5	97.5	78.3
Crédits et dépôts	0.1	4.7	8.6	2.6	6.1	2.7	(1.5)	24.8	19.9
Banques comm.	1.0	4.3	6.2	0.4	3.3	1.5	(5.0)	16.7	13.4
Autres	(1.2)	0.4	2.4	2.1	2.8	1.2	3.4	7.7	6.2
Investissements de Portefeuille	0.5	3.1	7.7	8.3	17.0	6.1	1.1	42.7	34.3
Banques comm.	0.0	0.0	0.0	0.0	1.3	0.1	0.9	1.4	1.1
Titres en devises	0.0	1.1	1.3	3.6	4.6	2.2	(0.2)	12.8	10.3
Titres en pesos	0.0	0.0	0.0	0.0	0.4	(0.3)	(0.1)	0.1	0.1
Marché boursier	0.5	2.0	6.3	4.8	10.7	4.1	0.5	28.4	22.8
Investissements Directs étrangers	3.2	2.6	4.8	4.4	4.4	11.0	7.0	30.4	24.4
Total	4.3	16.9	25.9	21.1	36.0	20.3	20.1	124.5	100.0
Entrées nettes	6.2	10.7	22.8	25.7	29.3	11.3	10.3	106.0	-
Notes: (a) Données arrondies.									
(b) Notre calcul.									
Source: Trigueros, 1998: tableau 7.1.									

capitaux²⁸ et, d'autre part, du fait que les réserves internationales mexicaines ne couvrent qu'une partie des capitaux investis à court terme (Trigueros,1998:216). Mais, la vulnérabilité mexicaine aux mouvements de capitaux à court terme ne est pas le seul problème économique des autorités.

Nul autre que l'analyse des comptes nationaux ne révèle mieux les limites structurelles de l'ouverture économique mexicaine. Le tableau 4.11 permet de cerner trois périodes. Durant la première, la période de stabilisation (1983-85), l'important excédent du compte des marchandises et l'investissement étranger modéré limitent les effets de la fuite des capitaux et permettent ainsi de dégager des surplus au compte courant. Durant la seconde (1986-89), les surplus du compte des marchandises diminuent rapidement, passant de 8.4 milliards en 1985 à seulement 0.4 milliards en 1989. Le compte connaît même son premier déficit l'année suivante, accusant un déficit de 800 millions de dollars. Cependant, le rapatriement des sommes placées à l'étranger et la forte progression de l'investissement étranger permettent de contenir les déficits du compte courant. C'est durant la troisième période (1990-94) que les limites de l'ouverture se révèlent pleinement. Dès 1991, les fuites de capitaux reprennent, pour un bilan cumulatif de 7.6 milliards de dollars sur l'ensemble de la période. Le compte des marchandises enregistre maintenant de lourds déficits. Malgré l'investissement étranger massif (95.4 milliards de dollars de 1990 à 1994), les déficits du compte courant atteignent des sommets, passant entre 1990 et 1994 de 7.4 à 28.8 milliards de dollars.

En fait, de 1990 à 1994, on assiste de plus en plus à une version mexicaine du «mal hollandais», c'est-à-dire une capacité exportatrice diminuée en raison d'un taux de change surélevé accompagnée d'une augmentation des importations pour la même raison (Cárdenas,1996:183). Déjà en 1992, il est connu que des correctifs, qui prendraient la forme d'une dévaluation du peso de manière à limiter les importations et à stimuler les exportations, doivent être apportés. Mais, ce n'est qu'en décembre 1994 que les autorités agissent²⁹. Entre temps, lorsqu'à la fin de 1993, les investisseurs

²⁸ Jugeant qu'il est impossible, vu la longue frontière commune avec les États-Unis, d'imposer un mécanisme de contrôle des mouvements des capitaux, il fut décidé dans les années 30 que le seul moyen d'attirer et de retenir les capitaux était d'en permettre la circulation libre et la convertibilité. Toutefois, si en 1941, les banques étrangères se virent autoriser à offrir des services bancaires, elles durent s'abstenir d'émettre des obligations sur le marché. En 1973, la Loi bancaire renversa cette autorisation. Désormais, il leur fut interdit d'agir comme intermédiaire financier sur le marché national. Enfin, en 1982, pour contrer la fuite de capitaux, le Président López Portillo (1976-82), interdit la convertibilité des comptes bancaires mexicains libellés en dollars. Le contrôle des change fut de courte durée. Dès le début de son mandat, le Président De la Madrid (1982-88) autorisa à nouveau la libre circulation des capitaux et la pleine convertibilité de la monnaie. Voir :Haggard et Maxfield,1996:35-68.

²⁹ Plusieurs hypothèses peuvent être émises pour expliquer la réaction gouvernementale tardive. Il se peut que le gouvernement ne veuille pas donner un autre argument aux opposants américains durant les négociations de l'ALENA. Ou qu'il croit comme la Banque du Mexique que l'explosion des importations

TABLEAU 4.11
QUATRE ÉLÉMENTS DES COMPTES NATIONAUX (1983-94)(milliards de dollars)

Année	Compte courant	Erreurs et omissions (fuite des capitaux)	Investissement étranger (IDE)	Compte des marchandises
1983	5.7	(3.1)	1.7	14.1
1984	4.1	(2.1)	1.1	13.1
1985	0.8	(2.9)	1.4	8.4
1986	(1.4)	(0.7)	1.9	5.0
1987	4.2	3.0	1.6	8.8
1988	(2.4)	(3.2)	3.9	2.6
1989	(5.8)	3.0	3.5	0.4
1990	(7.4)	2.5	6.0	(0.8)
1991	(14.9)	(1.9)	17.5	(7.3)
1992	(24.4)	(1.0)	22.4	(15.9)
1993	(23.4)	(3.1)	33.3	(13.5)
1994	(28.8)	(1.6)	16.2	n.d.

Source: NAFIN, 1995d:tableaux 11.1, 11.3 et 11.4.

étrangers appréhendant une dévaluation se mettent à bouder les titres gouvernementaux en monnaie nationale, les autorités émettent massivement des titres en devises à court terme de manière à garantir les investisseurs contre les mouvements de change (tableau 4.10). Elles émettront en particulier pour durant les seules années 1993-1994 pour près de 9 milliards de dollars sous la forme de *tesobonos* un titre en dollar dont la maturité maximale est deux ans. Il s'agit là non seulement d'un pis aller permettant aux autorités de gagner du temps mais également d'un pis aller dangereux. Il lie dorénavant le risque de change et la capacité d'honorer à vue les engagements à court terme de l'État, augmentant d'autant la vulnérabilité du Mexique aux vastes mouvements de capitaux (Trigueros, 1998:217). Les ingrédients de la crise du peso sont maintenant rassemblés³⁰. Entre 1991

enregistrées à partir de 1990 mit principalement due à des achats d'équipements devant servir à augmenter la compétitivité nationale à long terme et à l'attrait des produits étrangers maintenant accessibles, l'une et l'autre de ces raisons étant jugées temporaires (Villagómez Amezcua, 1994b:1). Ce qui est plus certain, c'est qu'en 1994 les autorités repoussent la dévaluation à la limite du mandat pour des raisons de politiques intérieures telles le soulèvement zapatiste, les assassinats politiques et la succession présidentielle.

³⁰ Parmi les plus importants notons : (a) une incapacité d'ajuster rapidement le taux de change, notamment en raison du système de change fixe, dans le contexte d'une libéralisation commerciale accélérée; (b) et entre autre pour cette dernière raison d'importants déficits du compte courant et du compte des marchandises; (c) une épargne nationale insuffisante qui augmente le recours à l'épargne externe; (d) une croissance économique faible, une économie en profonde restructuration et un patron d'absorption des apports extérieurs favorisent la consommation voire la spéculation à court terme plutôt que l'épargne et la production; (e) un système d'intermédiation financier, en particulier bancaire, relativement immature qui, pour cette raison et la disponibilité des capitaux, néglige l'examen attentif de la solvabilité et multiplie les mauvaises créances; et, enfin (f) l'utilisation par les autorités politiques d'instruments financiers de court terme pour financer les

et 1994, les fuites de capitaux reprennent, s'élevant pour la période à 7.6 milliards de dollars (tableau 4.11). Ce rendant de plus en plus comptent que l'ouverture économique n'est pas à court terme synonyme de rendements mirobolants et qu'une dévaluation devient inévitable en raison des importants déficits des comptes nationaux, les étrangers ne mettent pas longtemps à suivre le mouvement (Krugman,1995). En 1994, l'investissement étranger ne représente en gros que la moitié de l'année précédente, les investissements de portefeuille connaissant les baisses les plus marquées (tableaux 4.10 et 4.11). À partir d'octobre, les étrangers se retirent du Mexique, emportant avec eux quelques 3.3 milliards de dollars. Le premier trimestre de 1995 confirme la tendance avec un reflux estimé à 7.1 milliards de dollars (NAFIN,1995d:tableau 11.3). C'est dans ce contexte que le 19 décembre 1994, les autorités mexicaines entreprennent de dévaluer le peso et déclenchent la crise du même nom.

Malgré le désastre national que représente la crise du peso, on peut être dire pour résumer l'idée centrale de la présente section, que sur la plus grande partie du mandat, en particulier durant la période initiale des réformes économiques (1989-91), le Président Salinas (1988-94) a joui d'un contexte économique et financier de loin plus favorable que son prédécesseur. Tandis qu'une plus forte croissance et la vente d'importantes sociétés d'État garnissaient les coffres de l'État, la restructuration de la dette internationale, le contrôle des dépenses publiques de même que l'apport externe de capitaux limitent les déboursés gouvernementaux. L'entrée massive des capitaux étrangers, en particulier, rend légitime en quelque sorte le programme économique gouvernemental de libéralisation commerciale, de déréglementation, de restructuration du secteur public et d'intégration économique continentale tout en créant un sentiment d'euphorie, l'idée populaire voulant que le Mexique accède alors au premier monde. Évidemment, cela se reflète sur la popularité du Président Salinas (1988-94) et ce, d'autant plus que contrairement au Président De la Madrid (1982-88), il jouit d'une marge de manœuvre financière lui permettant au besoin, sans menacer l'assainissement des finances publiques, de coopter les oppositions à l'ouverture économique en finançant des mesures compensatoires ciblées.

déficits des comptes nationaux. La crise du peso s'est déroulée en trois étapes. La première est la tentative vaine des autorités mexicaines de soutenir le peso pris dans la tourmente qui n'a que pour effet que d'épuiser les réserves internationales mexicaines. La seconde étape s'enclenche lorsque l'État à court de devises ne peut honorer les titres émis en dollars qui viennent à échéance, notamment les *tesobonos*. Ce qui avait été qu'une crise de change se transforme alors en crise budgétaire. Enfin, la crise se résorbe durant l'été 1995 suite au plan de sauvetage, principalement concocté par les Américains et le FMI, ce qui à pour effet de regarnir les coffres mexicains et d'annoncer aux investisseurs qu'en quelques sortes ils se portent garants des emprunts mexicains. Outre Trigueros (1998) déjà présenté, voir sur la crise du peso: Ffrench-Davis et Reigen (dir.),1998; Gil-Díaz et Carstens,1996; Calvo et Mendoza,1996; Sachs, Tornell et Velasco,1995; Krugman,1995; FMI,1995:Chapitres 2 et 3.

4.3.2 LA RÉNOVATION DE L'INSTITUTION PRÉSIDENTIELLE

Un autre facteur qui explique la mise en œuvre des réformes économiques sous le Président Salinas (1988-94) est le maintien du contrôle corporatif voire l'établissement d'un nouveau cadre corporatif assurant ainsi la continuité des lignes de commandement et l'exécution des décrets, tout en permettant le contrôle politique de l'action des travailleurs, en particulier du secteur public, perçus comme les principaux perdants des réformes économiques. Ainsi, si à long terme, l'arrivée de la concurrence étrangère est un puissant stimulus à la recherche de compétitivité, à court et moyen terme, elle fait perdre des milliers d'emploi.

Entre 1982 et 1990, si ce n'est des quelque 336,245 emplois créés dans le secteur *maquila*, l'industrie aurait perdu 27,383 emplois (Zapata,1995:tableau II-5). Le secteur public est particulièrement touché : la sidérurgie (moins 25,263 emplois), la métallurgie de base (moins 19,669 emplois), les produits métalliques (moins 57,945 emplois) et les fertilisants (moins 2,676 emplois), tous à forte participation publique, perdant à eux seuls plus de 105 mille emplois (Zapata,1995:tableau II-5). Les privatisations et les mesures de rationalisation font ainsi passer la participation du secteur public à l'emploi national de 4.8% à 3.3% de 1986 à 1991 (tableau 4.5). Les petites et moyennes entreprises des secteurs les plus traditionnels de l'industrie, notamment le textile, le vêtement, le cuir, la chaussure et le jouet, sont également très affectées (Alba Vega,1995a:152-153; Clavijo et Casar (dir.),1994). Avec une croissance moyenne de 2.8% du PNB, l'économie n'arrivant même pas à absorber le million de jeunes mexicains qui annuellement entrent sur le marché du travail, elle ne peut intégrer qu'une fraction des travailleurs déplacés par la restructuration économique, reléguant une partie appréciable de la population dans des emplois précaires³¹ ou la confinant au secteur informel de l'économie (Alba Vega,1995a:140-143). Évidemment, tous ne perdent pas leur emploi, mais la plupart voient leurs conditions de travail se détériorer. Entre 1983 et 1988, le revenu salarial par travailleur connaît un recul cumulatif net de 41.5% (Lustig,1992:tableau 3-2). La part des revenus salariaux sur le revenu personnel disponible passe de 40.6% à 29.0% entre 1980 et 1991 ou si l'on considère plus spécifiquement la période de l'ouverture économique de 32.1% à 29.0% entre 1987 et 1991 (Alarcón et McKinley,1998:tableau 5.1). Néanmoins, le contrôle du PRI sur le

³¹ Entre 1987 et 1992, le nombre de personne travaillant dans des établissements de cinq travailleurs ou moins en relation à la population occupant un emploi est ainsi passé de 38.6% à 43.2%, puis a par la suite diminué pour s'établir à 42.1% en 1994 (NAFIN,1995d:tableau 2.3).

mouvement syndical entrave la capacité des travailleurs à manifester leur opposition à la restructuration industrielle (Zapata, 1995).

Non seulement les règles du PRI assurent l'obédience au Président en exercice, la défection de Cuauhtémoc Cárdenas et de Porfirio Muñoz Ledo, et avec eux une bonne partie des éléments les plus radicaux de l'aile populiste, a pour effet que le Président Salinas (1988-94) dirige un parti politiquement plus homogène (Frieden, 1991). De plus, les syndicats, principale composante des secteurs corporatistes, connaissent alors, en raison de l'évolution du marché du travail : l'expansion du secteur informel, la diminution de la taille des entreprises, le développement du secteur *maquila*, le déplacement vers la frontière nord de la croissance économique, la restructuration des grandes entreprises et du secteur public, d'importantes difficultés à maintenir le nombre de leurs adhérents, et de cette manière leur poids politique (Zapata, 1995:65-69,80). Leur force politique est d'autant plus fragilisée qu'aux élections de 1988 et 1991 les grands syndicats ne fournissent pas les votes qui auraient permis à de nombreux candidats du PRI de gagner (Zapata, 1995:21)³². C'est sans doute pourquoi, comme nous l'avons souligné, l'arrestation de *La Quina* mais surtout la victoire du PRI aux législatives de 1991 suffirent à rétablir l'autorité présidentielle sur les secteurs corporatistes du parti. Enfin, durant le mandat, le contrôle du Président Salinas (1988-94) sur le PRI s'accroît par la mise en œuvre de programmes compensatoires des coûts d'ajustement aux réformes économiques dirigés vers les couches les plus pauvres de la société, le meilleur exemple étant le *Programa Nacional de Solidaridad* (PRONASOL). Cela permet d'un côté d'assurer la pérennité du régime en établissant des liens directs entre la Présidence et les diverses clientèles, et d'autre part, de limiter le poids politique des secteurs corporatistes du PRI en leur retirant le monopole des mesures de patronage³³ (Middlebrook, 1995:306; Dresser, 1991). Cependant, sous le Président Salinas (1988-94), la structure corporatiste de l'État mexicain est largement maintenue de manière à assurer la mise en place des réformes. Pour Zapata (1995), cela s'explique par la négociation d'une nouvelle entente (*trade-off*) entre l'exécutif et les secteurs corporatistes. La bureaucratie syndicale, en particulier, se voit garantir, en échange de la paix syndicale durant la restructuration industrielle, le maintien de ses privilèges et son accès aux ressources de l'État.

³² Zapata (1995:21) cite en exemple : le *Sindicato Nacional de Trabajadores Petroleos de la República Mexicana* (SNTPRM), le *Sindicato de Trabajadores Mineros y Metalúrgicos de la República Mexicana* (STMMRM) et le *Sindicato Único de Trabajadores Electricistas de la República Mexicana* (SUTERM).

³³ Contrairement aux vastes programmes sociaux coûteux et incertains sur le plan électoral, le PRONASOL en permettant de bien cibler les clientèles s'est révélé un instrument électoral à la fois flexible, peu coûteux, et qui augmente l'efficacité des dépenses électorales en réduisant le coût financier de chaque vote (Heredia, 1994:40). Cornelius (1996:59) estime que dans le cadre de PRONASOL près de 2.5 milliards de dollars ont été distribués à quelque 25 millions d'individus.

À peu de choses près un scénario semblable se produit dans le cas de la rivalité monétariste-structuraliste. Non seulement la composition des cabinets De la Madrid (1982-88) et Salinas (1988-94) permet que le courant monétariste domine, l'opposition structuraliste à l'ouverture économique est déjà largement vaincue par la réorganisation en 1982 du SEPANAL, qui devient alors le ministère du Commerce et du Développement Industriel (*Secretaria de Comercio y Fomento Industrial*, SECOFI) et par l'abaissement des tarifs de juin 1986 (Heredia,1995). Aussi, à l'arrivée du Président Salinas (1988-94), le processus d'ouverture est déjà bien engagé (Ros,1993). Il s'agit avant tout d'adapter le cadre légal et institutionnel de manière à consolider le modèle négocié avec le patronat sous l'administration précédente³⁴. La restructuration du secteur public, à travers le programme de privatisation, de même, comme nous le verrons la réorientation de la NAFIN en 1990, nivellent les dernières bases institutionnelles du groupe structuraliste. Jusqu'à un certain point, sur l'ensemble du mandat, le Président Salinas (1988-94) fait face à une opposition d'arrière-garde, souvent confinée au échelons inférieurs de la bureaucratie, incapable d'entreprendre une action collective et, qui à court terme préfère collaborer avec le régime dans l'attente de meilleurs jours. Toutefois, la ratification de l'ALENA en institutionnalisant les réformes économiques dans un traité commercial diminue grandement un possible retour en arrière (Bizberg,1992:56).

Avec la désignation présidentielle de Carlos Salinas de Gortari (1988-94) culmine le processus de centralisation du pouvoir autour de la Présidence commencé deux décennies plus tôt. La bureaucratie de même que les secteurs corporatifs ne sont plus en mesure de faire contrepoids à la volonté présidentielle. En fait, la volonté d'imposer une gestion économique décentralisée par le recours aux forces du marché a été assurée par une très grande concentration du pouvoir au niveau politique (Kaufman, Bazdresch et Heredia,1994). La plupart des tenants de la thèse de la révolution technocratique ont noté les éléments qui viennent d'être développés, maintien du cadre corporatiste, paiements compensatoires, faible capacité de mobilisation des opposants potentiels et en font l'expression principale du caractère autoritaire et technocratique du mouvement de réformes au Mexique. Toutefois, le contrôle des groupes sociaux et le recours au populisme ne sont que des mesures transitoires, seul l'appui de l'industrie et du patronat peut assurer la survie des réformes et de l'ouverture économique.

³⁴ La prochaine section traite spécifiquement de ce sujet.

4.4 LA RECONSTRUCTION D'UNE ALLIANCE AVEC LE PATRONAT (1986-94)

Un dernier facteur, le plus important selon nous, explique la réussite de la mise en œuvre des réformes économiques est la capacité des autorités politiques de créer une coalition de support en faveur des réformes économiques. Outre la partie gouvernementale, le nouveau partenariat repose sur les grands groupes financiers et industriels ainsi que sur le secteur exportateur, lui-même fortement composé de grandes entreprises nationales et étrangères³⁵ (Puga,1993:9). Si la plupart des observateurs s'accordent sur la composition de la nouvelle coalition, un débat survient sur le processus par lequel cette coalition a vu le jour.

L'idée généralement admise est à l'effet que l'offre de politiques suit les demandes plus ou moins explicites du patronat, et qu'en cela l'autonomie de l'État en matière de la détermination des politiques économiques est très limitée³⁶. Lorsqu'il est appliqué au cas de la restructuration économique, l'argument achoppe néanmoins sur trois éléments. Premièrement, il devient contradictoire lorsque l'on considère que le patronat bénéficie à la fois de la substitution et de l'ouverture économique. Deuxièmement, il reste flou sur le processus par lequel le poids économique du patronat se transforme en influence politique. Et ce, d'autant plus que durant la période de transition d'un modèle économique, où les coûts et bénéfices de l'ouverture sont difficiles à évaluer, beaucoup d'entrepreneurs préfèrent s'abstenir et adoptent la stratégie du resquilleur. Enfin, troisièmement, l'argument omet le fait que la structure politique existante peut influencer les signaux émis par le marché et ainsi changer radicalement la force politique relative des divers secteurs ou groupes de la société. Pour ces raisons, dans le cas mexicain, nous croyons à un rôle plus important de l'État que celui de simple relais dans la définition et la mise en œuvre des politiques économiques. Il ne faut toutefois pas surestimer les différences entre notre position et l'idée dominante. Elles sont plutôt complémentaires. Il se peut qu'elles soient les deux faces d'une même médaille, chacune faisant prédominer un aspect et minimisant l'autre³⁷, et de ce fait, qu'elles soient le reflet du

³⁵ Par exemple, Faucher et Heredia (1995:18 note 27) rappellent qu'en 1992 les 25 principaux exportateurs privés fournissaient 40,55% de l'ensemble des revenus d'exportation.

³⁶ L'idée transcende les clivages idéologiques. Des auteurs marxistes (voir: Cypher,1990; Fitzgerald,1985), pluralistes (voir: Schamis,1999; Frieden,1991) et structuralistes (voir: Keohane et Milner (dir.),1996; Faucher et Heredia,1995; Maxfield,1990) l'ont tour à tour utilisée pour tenter d'expliquer la restructuration économique mexicaine.

³⁷ Frieden (1991) partage cet avis. Il reconnaît que faisant porter son étude des réformes sur l'aspect demande, il néglige volontairement l'aspect offre, c'est-à-dire le côté gouvernemental dans le processus de production des politiques publiques.

processus d'ajustement mutuel entre l'État et le patronat qu'en à la poursuite des politiques économiques. Néanmoins, si la crise économique, en particulier durant les années 80, oblige comme durant le développement stable (1950-69) les dirigeants politiques à subordonner la réalisation de leurs objectifs politiques à la réalisation des objectifs économiques de la communauté d'affaires, il demeure que le soutien du patronat aux réformes économiques résulte avant tout de l'initiative gouvernementale. En ce sens, même si les réformes économiques découlent bien d'un processus d'ajustement mutuel, ce dernier ne porte pas directement sur l'orientation stratégique de la politique économique mais plutôt sur les conditions de la participation du patronat sans laquelle la reprise, dont dépendent les autorités pour assurer leur survie politique, est compromise. Là encore, le patronat réagit aux initiatives de l'État comme les discussions des chapitres 2 et 3 l'ont montré. Cette section analyse comment le régime a pu renouveler ses bases sociales et reconstruire un partenariat avec le secteur privé. Deux facteurs se renforçant l'un l'autre nous semblent importants : les changements structureaux de l'économie et le changement d'attitude du patronat vis-à-vis du pouvoir politique.

4.4.1 DE L'ISI À LA PROMOTION DES EXPORTATIONS : LES CHANGEMENTS STRUCTURAUX DE L'INDUSTRIE (1982-94)

La crise de 1982 et les mesures de stabilisation et d'ajustement économique subséquentes entraînent des changements profonds au sein de la structure industrielle mexicaine. D'une économie axée principalement sur le développement du marché intérieur, le Mexique se tourne vers les exportations pour assurer sa croissance à long terme. Le nouveau modèle d'industrialisation mexicain s'apparente au «modèle canadien», selon l'expression de José Casar³⁸, par la place qu'il laisse au géant américain dans le processus d'industrialisation nationale que en termes de sources de capitaux, de technologies, de débouchés, de normes de consommation (voir: Legler,1995). Il s'en éloigne par le fait que dans le cas mexicain les États-Unis constituent une source d'emplois direct que ce soit par le travail clandestin aux États-Unis ou dans l'industrie «*maquila*» ou «*maquiladora*»³⁹, traditionnellement située le long de la frontière commune (Sklaier,1992).

³⁸ José Casar est directeur de l'*Instituto Latinoamericano de Estudios Transnacionales*, Entrevue avec l'auteur, 19 décembre 1995.

³⁹ À l'origine, les *maquiladoras* sont des usines d'assemblages dont les pièces et composantes de même que les produits finis échappent, à la condition qu'ils soient exportées, aux mesures tarifaires. Aujourd'hui, la production «*maquila*» ne se limite plus à l'assemblage et intègre de plus en plus des tâches complexes comme la transformation et la conception (Shaiken,1990;1994). Aussi, l'appellation *maquila* s'emploie de plus en plus pour désigner l'ensemble des usines vouées à l'exportation. Selon Musset (1996:132) le mot «*maquila*» provient de l'espagnol et désigne : «La portion de farine que retient le meunier en paiement de son service». En plus des avantages fiscaux ce sont les bas salaires mexicains qui attirent les entreprises

TABLEAU 4.12
STRUCTURE DU PNB (1982-94)(%)

Secteur	1982	1984	1986	1988	1990	1992	1994p	Variation simple (%) (1982-94)
Agriculture & pêcheries	7.9	8.4	8.5	8.1	7.8	7.3	7.4	(6.3)
Minier	3.7	3.8	3.7	3.8	3.6	3.4	3.4	(8.1)
Manufacturier	21.2	20.7	21.0	21.7	22.8	22.8	22.5	6.1
Construction	6.3	5.4	5.1	5.0	5.1	5.3	5.5	(12.7)
Électricité, gaz & eau	1.1	1.2	1.4	1.5	1.5	1.5	1.6	45.5
Commerce, hôtellerie & restauration	28.3	27.1	25.9	25.7	25.7	26.1	25.4	(10.2)
Transport & communications	6.0	6.2	6.3	6.4	6.6	7.0	7.5	25.0
Services financiers	8.7	9.8	10.7	10.9	10.8	10.9	11.5	32.2
Services sociaux & personnels	17.7	18.8	19.0	18.4	17.6	17.2	17.0	(4.0)
Services bancaires imputables	(1.2)	(1.3)	(1.4)	(1.4)	(1.4)	(1.0)	(1.8)	-
Total (millions de N\$pesos de 1980) (total = 100%)	4,831.7	4,796.1	4,735.7	4,883.7	5,271.5	5,616.0	5,857.5	1,025.8

Source: Notre calcul d'après NAFIN,1995:tableau 4.7.

TABLEAU 4.13
STRUCTURE DU PNB MANUFACTURIER (1982-94) (%)

Année	Total (a)	Aliments, boissons & tabac	Textile & vêtements	Bois	Papier & imprimerie	Chimie & Plastique	Minéraux (b)	Métallurgie de base	Prod. métal., machinerie & équipements	Autres
1982	1,023.8	25.9	13.4	4.0	5.6	16.2	6.8	5.7	19.8	2.7
1983	943.5	27.7	13.7	4.1	5.6	17.3	6.8	5.7	16.7	2.4
1984	990.9	26.9	13.2	4.0	5.6	17.6	6.8	6.1	17.3	2.5
1985	1,051.1	26.2	12.8	3.9	5.8	17.5	6.9	5.8	18.5	2.6
1986	995.8	27.5	12.8	4.0	5.9	17.9	6.8	5.7	16.8	2.5
1987	1,026.1	26.9	11.8	4.0	5.8	18.3	7.3	6.2	17.3	2.3
1988	1,059.0	26.2	11.6	3.8	5.9	18.0	6.9	6.3	18.9	2.4
1989	1,135.1	26.3	11.1	3.5	5.9	18.4	6.8	6.0	19.6	2.4
1990	1,203.9	25.5	10.8	3.3	5.8	18.7	6.8	6.1	20.9	2.5
1991	1,252.2	25.8	10.0	3.2	5.5	18.1	6.7	5.7	22.6	2.4
1992	1,280.7	26.1	9.4	3.1	5.4	18.1	6.9	5.6	22.9	2.5
1993	1,271.0	26.5	9.0	3.0	5.3	17.8	7.1	5.9	22.9	2.5
1994p	1,317.0	25.7	8.6	2.9	5.0	18.0	7.1	6.2	24.0	2.4
Variation (%)	28.6	(0.8)	(35.8)	(27.5)	(10.7)	11.1	4.4	8.8	21.2	(11.1)

Notes: (a) Millions de N\$pesos de 1980. Total = 100.0%.
(b) Exclut minéraux métalliques de même que le pétrole et le charbon et leurs dérivés.

Source: D'après NAFIN,1995:tableau 4.12.

étrangères dans les zones franches. Même si les salaires le long de la zone frontalière sont, avec ceux du District Fédéral, les plus élevés du pays, ils ne représentent qu'une fraction de ceux payés aux États-Unis. Par exemple, en 1996, les coûts salariaux à Tijuana s'élevaient à quatre dollars de l'heure en incluant les salaires, les bénéfices sociaux et les frais administratifs alors qu'à San Diego ceux-ci variaient entre dix-huit et vingt-cinq dollars de l'heure (Business Week, 12 mai 1997:67).

À plus court terme, comme l'indique le tableau 4.12, entre 1982 et 1994, l'on assiste d'une manière générale à un déplacement de l'activité économique du secteur primaire et des services aux personnes vers le secteur tertiaire porteur. Les secteurs du transport et des communications et tout spécialement les services financiers font particulièrement bien, enregistrant des augmentations respectives de 25.0% et 32.2%. En pourcentage le secteur de l'énergie a mieux fait qu'eux mais en termes réels ce dernier demeure peu significatif. Si le secteur manufacturier, après avoir connu une baisse de sa contribution au PNB dans l'immédiat de la crise, parvient à partir de 1988 à surpasser légèrement son niveau de 1982, il demeure que son rythme de croissance (6.1%) est bien plus lent que les autres secteurs gagnants de la restructuration économique. Cela se comprend par l'effet contradictoire de la crise et des mesures d'ajustement sur les diverses composantes du secteur manufacturier, comme l'indique une lecture fine de l'évolution du secteur (tableau 4.13).

Durant la période 1982-94, le PNB manufacturier croît de 28.6%, ou si l'on fait la moyenne, de 2.2% annuellement. Cette hausse n'est attribuable qu'à quatre des neuf sous-secteurs qui composent le secteur manufacturier, et d'une manière plus spécifique, aux sous-secteurs de la chimie et des plastiques (11.1%) mais surtout à celui des produits métalliques, de la machinerie et des équipements (21.2%) étant donné leur participation importante au PNB manufacturier. Dans ce dernier cas, il s'agit d'un revirement remarquable. Entre 1982 et 1986, il avait vu sa participation fondre de 19.8% à 16.8%, une baisse de 15.2%, et par la suite grimper pour représenter 24% du PNB manufacturier en 1994, ce qui implique que minimalement il a su s'adapter à l'ouverture économique.

Enfin, stimulé par la dévaluation du peso et la suppression de nombreuses entraves au commerce, le secteur exportateur a également bien fait, confirmant en partie la nouvelle orientation stratégique de l'économie mexicaine (tableau 4.14). Entre 1982 et 1994, les exportations mexicaines passent de 18 à 60.9 milliards de dollars, une augmentation nominale de 238.3%. En relation au PNB, la progression est moins impressionnante (52.3%), ces dernières s'accroissant respectivement de 10.7% à 16.3% du PNB. Le rôle plus important du secteur exportateur s'accompagne d'une profonde transformation dans la composition des produits exportés. En 1982, 75% des exportations mexicaines se composent de produits non transformés : pétrole, produits agricoles et miniers, essentiellement du pétrole (66.5% de l'ensemble des exportations). En 1994, il en va tout autrement. Le pétrole n'assure plus que 12.2%, les produits agricoles 4.4% et, depuis 1992, les produits miniers moins de 1% de l'ensemble des exportations. Ce sont maintenant principalement des produits manufacturés que le Mexique exporte.

L'industrie *maquila* joue un rôle important dans cette transformation. Elle assure à elle seule la moitié des exportations manufacturières. Le nombre d'entreprises du secteur s'accroît fortement, partant d'un peu moins que 600 à un peu plus de 2000, ce qui fait passer le nombre de personnes y travaillant de 127,048 personnes en 1982 à 580,579 personnes en 1994 (tableau 4.15). En fait, depuis 1982, l'industrie *maquila* s'affirme de plus en plus comme le fer de lance de la croissance, de l'investissement et de l'emploi.

TABLEAU 4.14
CONTRIBUTION DES EXPORTATIONS AU PNB ET STRUCTURE DES EXPORTATIONS
(1982-94)

Année	Exportations totales		Structure des exportations (%)(total = 100.0%)				
	(Milliards de dollars)	(En relation au PNB) (a)	Pétrolières	Agricoles	Minières	Manufacturières	Maquila (b)
1982	24.1	10.7	66.5	5.1	4.1	24.3	11.7
1984	29.1	16.6	56.3	5.0	2.6	36.1	16.9
1986	21.8	14.6	28.9	9.6	2.3	59.1	25.9
1988	30.7	19.4	21.9	5.4	2.2	70.5	33.1
1990	40.7	19.5	24.8	5.3	1.5	68.4	34.1
1992	46.2	15.8	18.0	4.6	0.8	76.8	40.4
1994	60.9	16.3	12.2	4.4	0.6	82.8	43.1

Source : Reproduit du tableau 3.8.

TABLEAU 4.15
SECTEUR MAQUILA. NOMBRE D'ÉTABLISSEMENTS ET NOMBRE D'EMPLOYÉS
(1982-94)

Année	Nombre d'établissement	Nombre d'employé
1982	585	127,048
1984	672	199,684
1986	860	249,833
1988	1,396	369,489
1990	1,708	447,605
1992	2,075p	505,698
1994	2,089p	580,579p

Source : NAFIN, 1995: tableaux 13.1 et 13.2.

Les investisseurs étrangers reconnaissent et appuient la transformation de la structure industrielle mexicaine, cimentant ainsi la coalition du support aux réformes. Pour la période 1982-94, ils diminuent en partie l'investissement dans l'industrie (même si elle demeure le premier poste d'investissement) et délaissent en pratique celui dans les mines pour aller plus massivement dans les

services et dans une bien moindre mesure dans le commerce et l'agriculture (tableau 4.16). Toutefois lorsqu'ils investissent dans l'industrie, c'est souvent à travers la création de filiales vouées à la réexportation dans la zone *maquila*, en particulier dans le domaine des produits métalliques, de la machinerie, des appareils électriques et du matériel de transport⁴⁰, ce qui explique à la fois la bonne tenue du secteur et le développement accéléré des *maquilas* (Industrie Canada,1994:20-21)⁴¹. Enfin, soulignons que certains investisseurs étrangers n'ont pas hésité à s'associer avec un ou des partenaires mexicains, en particulier avec les grands groupes nationaux, étant donné leur connaissance et leur contrôle du marché mexicain, pour assurer la production commune mais également pour profiter de leurs réseaux de distribution, appuyant par le fait même les grands groupes nationaux (Garrido,1994;1997).

Année	IDE cumulé (milliards de dollars) (total=100%)	Industrie	Services	Commerce	Minier	Agriculture
1982	10.8	77.39	11.79	8.59	2.20	0.05
1984	12.9	79.17	10.91	7.88	2.00	0.05
1986	17.1	77.98	12.70	7.49	1.80	0.04
1988	24.1	69.41	22.74	6.24	1.58	0.04
1990	30.3	62.34	28.97	6.80	1.60	0.30
1992	37.5	55.93	41.68	8.53	1.40	0.46
1994	50.4	52.54	36.74	9.11	1.17	0.43

Source: OCDE,1996b:tableau 14.

Outre les secteurs industriels en perte de vitesse, deux autres grands perdants de l'ouverture économique peuvent être identifiés. D'un côté, l'on retrouve les micros, petites et moyennes entreprises (MPMES) des secteurs protégés. Par exemple, les secteurs industriels qui ont le plus reculé durant la période 1982-94 : le textile et le vêtement (moins 35.8%), le bois (moins 27.5%)

⁴⁰ En 1993, la participation étrangère dans l'ensemble de l'industrie s'élève à 26.8%, mais elle atteint 34.0% dans la chimie et la pétrochimie, 36.3% dans la métallurgie de base, 44.1% dans la machinerie et les équipements et, enfin, 38.8% dans les autres industries manufacturières. Hormis le secteur des télécommunications où la participation étrangère domine (84.2%), il s'agit là des secteurs ayant les participations étrangères les plus importantes (NAFIN,1995d:tableau 12.6).

⁴¹ Cela explique également les fortes similitudes observables dans la composition industrielle des exportations et des importations mexicaines de produits manufacturés et témoigne du rôle grandissant des échanges intra-firmes dans le commerce extérieur du Mexique. Par exemple, en 1991, les produits métalliques, la machinerie et les équipements étaient responsables de 53.1% des exportations totales et de 58.1% des importations totales mexicaines (Industrie Canada,1994:21 et tableau 4).

ainsi que le papier et l'imprimerie (moins 10.7%)(tableau 4.13), sont tous des secteurs à très forte concentration de MPMES, tant au niveau du nombre qu'en terme de participation à l'emploi sectoriel (tableau 4.17). L'impact négatif de l'ouverture économique sur les MPMES est d'autant plus contrasté que les grands groupes profitent abondamment du processus pour accroître leur poids économique. Ainsi les 59 plus importants groupes mexicains, à l'exception de PEMEX, voient passer leurs ventes en relation du PNB de 11.92% en 1987 à 14.70% en 1991, les dix plus grands groupes privés assurant à eux seuls 44.03% et 56.04% des ventes totales en 1987 et 1991 respectivement (Garrido,1994:tableaux 5 et 6). La différence de l'impact entre grands et petits producteurs s'explique par des capacités financières et administratives différentes. Elle s'explique aussi du fait que les grands groupes ont pu élaborer des stratégies de résistance à la pénétration des produits étrangers qui ont eu pour effet d'annuler en partie les mesures de libéralisation commerciale, comme le contrôle des réseaux de commercialisation, la concentration industrielle par l'achat des concurrents mais également par l'achat des sociétés d'État, le recentrage sur les activités de base, l'association avec des investisseurs étrangers, la formation ou le renforcement des liens avec les banques, pour ne nommer que les plus importantes (Garrido,1994;1997; Ramírez et Unger,1996), stratégies évidemment hors de portée des petits producteurs.

TABLEAU 4.17
CONTRIBUTION DES MPMES AUX SECTEURS LES PLUS AFFECTÉS PAR
L'OUVERTURE ÉCONOMIQUE (1987 ET 1994).

Secteur	Août 1987		Juin 1994	
	% du nombre d'entreprises	% de l'emploi sectoriel	% du nombre d'entreprises	% de l'emploi sectoriel
Textile & vêtements				
Textile	94.1	47.6	95.0	51.5
Vêtements	98.7	69.4	98.2	57.8
Cuir & chaussure	98.9	70.0	99.0	69.9
Bois				
Bois	98.6	71.3	99.0	72.5
Meuble	99.6	84.6	99.5	80.6
Papier & imprimerie				
Papier	92.2	37.3	92.8	43.2
Imprimerie	99.3	77.0	99.3	76.6

Sources : D'après SECOFI (1987 et 1994).

D'un autre côté, parmi les grands perdants de la restructuration économique, l'on retrouve les entreprises du secteur public. Sous le Président De la Madrid (1982-88), comme il le dit lui-même :

«L'État s'est détaché des (...) choses secondaires, de l'accessoire, de ce qui peut être mieux géré par les particuliers»(in Aguilar,1988:7), ce que confirment, nous l'avons vu, les données du tableau 4.5 portant sur l'évolution du secteur public. Sous le Président Salinas (1989-94), c'est le cœur du secteur public qui est mis en vente : les banques, le monopole du téléphone, les sociétés aériennes, les complexes sidérurgiques, les usines d'équipement de transport, les mines, le sucre, les fertilisants, etc. (Rogozinski,1997). Partant de 379 entreprises, le nombre d'entreprises publiques est réduit de moitié (219 entreprises). La participation du secteur au PNB décline de 13.1% à 10.4% entre 1989 et 1992 (ou si l'on exclut PEMEX de 5.3% à 3.7% entre 1989 et 1991). Sa participation à l'emploi national décroît également, passant de 4.2% en 1989 à 3.3% en 1991 (tableau 4.5). Comme l'indique le tableau 4.18, tandis qu'en 1987 l'on compte 44 sociétés d'État parmi les 500 plus grandes entreprises, en 1992, elles ne sont plus que 9, ce qui fait passer respectivement leurs ventes de 3.5% à seulement 0.5% du PNB. Par ailleurs, le tableau 4.16 indique clairement que ce sont les grands groupes privés nationaux qui profitent le plus de l'ouverture économique pour accroître leur poids économique et de là leur influence politique. Entre 1987 et 1992, non seulement la participation publique aux 500 plus importantes entreprises baisse, celle des entreprises étrangères diminue également.

TYPE	1987			1992		
	Nombre	%	Ventes (% du PNB)	Nombre	%	Ventes (% du PNB)
Parapublique	44	9.0	3.5	9	2.0	0.5
Privée	366	73.2	10.9	419	83.8	19.2
Étrangère	89	17.8	5.6	71	14.2	5.1
Total	499	100.0	20.0	499	100.0	24.7

Source: Garrido,1994:tableau 2.

La plupart des tenants de la thèse structuraliste vont à partir des déplacements que l'on vient d'observer inférer que parce que les grands groupes industriels et financiers nationaux de même que le secteur exportateur ont bénéficié de la restructuration industrielle ils ont certainement soutenu le processus. L'utilisation de longues périodes est trompeuse et passe sous silence qu'au tournant des années 90, c'est-à-dire durant les années où le régime décide de procéder à la restructuration économique, l'appui du patronat n'est pas encore acquis. La prochaine section analyse comment le régime s'y est pris pour rétablir la confiance du patronat envers ses politiques économiques.

4.4.2 DE LA CONFRONTATION À LA CONCERTATION : LE CHANGEMENT D'ATTITUDE DU PATRONAT

Suite à la crise de 1982, l'État, sans ressources extérieures, doit comme par le passé négocier la participation du patronat aux mesures d'ajustement, qui sur cette base, deviendra un acteur-clé de l'ouverture économique des années 80 et 90⁴². C'est ainsi que rétablir les ponts avec la communauté d'affaires devient une priorité des gouvernements qui suivent la crise économique de 1982 (Elizondo,1993; Maxfield,1987). Malgré cela, les efforts gouvernementaux pour regagner la confiance du secteur privé, perdue en raisons de la nationalisation bancaire et de la détérioration des conditions économiques, les relations entre l'État et le patronat restent tendues tout au long du mandat du Président De la Madrid (1982-88). Les grands entrepreneurs et les banquiers vont toutefois adopter un profil bas, préférant les portes closes pour régler leurs différends avec le régime. Ce sont avant tout les petits et moyens entrepreneurs du Nord qui vont joindre en masse le PAN et dénoncer l'exclusion du patronat de la vie politique et mener l'opposition au gouvernement et au PRI (Mizrahi,1995:2-3). Néanmoins l'année 1986 marque un tournant dans les relations État-patronat (Puga,1993:183-192). Il est alors devenu évident à la fois pour le régime et pour la communauté d'affaires que la stabilisation économique et le retour à la croissance ne sont possibles que par la fin des hostilités et la création d'un nouveau partenariat autour de la politique d'ouverture économique.

La raison du changement d'attitude du côté patronal à partir de 1986 résulte avant tout de l'initiative gouvernementale, elle-même expression du changement survenu au sein de la classe politique : la montée du courant monétariste. Le changement d'attitude du patronat s'explique certainement par son incapacité à infléchir les décisions gouvernementales. Malgré son contrôle des capitaux nationaux, le poids politique de la classe d'affaires durant l'ensemble du mandat de De la Madrid (1982-88) demeure faible. Les causes de la faiblesse politique du patronat sont multiples. Parmi les plus importantes, on note, premièrement que s'étant fait le défenseur du marché durant le développement partagé (1970-82), le patronat ne peut, sans se couvrir de ridicule, réclamer un élargissement du système de protection, lorsque l'État décide d'acquiescer à ses demandes. Bref, comme le dit José Casar : «il s'est lui-même piégé»⁴³, ce qui l'oblige, en pratique, à adopter en

⁴² Par exemple, Luna (1987:470) note : «Il serait aventurier d'affirmer que les pressions de la faction radicale (du patronat) ont été les éléments porteurs des changements dans la politique économique du Président De la Madrid (...); ces changements sont sans aucun doutes en partie le fruit de négociations entre le gouvernement et ce secteur».

⁴³ José Casar, Entrevue avec l'auteur, 15 décembre 1995.

public une position de repli sous la forme d'un appui à une ouverture graduelle, sectorielle, accompagnée par des mesures de transition. Mais en privé, sur une base individuelle, le grand patronat en particulier, réclame des exemptions lors de l'application des différentes mesures (Faucher et Heredia,1995:5). Deuxièmement, le patronat est alors généralement perçu cause comme l'une des causes plutôt que de la solution aux problèmes économiques. Durant le développement populiste (1970-82), il avait largement bénéficié de l'incurie gouvernementale sans enregistrer de gains concurrentiels importants. Il avait contracté une partie importante de la dette internationale. Il était parmi les premiers responsables, par ses achats d'équipements, ses emprunts internationaux, ou encore par la fuite de capitaux, du déficit commercial et des problèmes de balance des paiements. Le ministre des Finances Aspe (1988-95) ne cesse de le rappeler, lui qui par l'entremise des mesures d'ajustement espère : «privatiser le secteur privé»(in Golob,1997:133). Troisièmement, l'une des conséquences directes de la crise économique de 1982 et de la dévaluation qui suivit est de cristalliser les problèmes de croissance déjà présents à la fin du boom pétrolier pour bons nombres d'entreprises⁴⁴. Enfin, à partir de 1986, il est devenu évident pour plusieurs entrepreneurs qu'ils sont incapables de s'opposer aux mesures de stabilisation, à la fin des subsides, ni au démantèlement du système de protection et à l'ouverture économique réclamés par les créanciers internationaux du Mexique et dont le gouvernement se fait maintenant ouvertement l'avocat (Del Mazo,1986). En somme, une partie appréciable du leadership patronal se retrouve alors dans une position de demandeur vis-à-vis des autorités politiques.

Par ailleurs, l'amélioration des relations État-patronat se comprend par l'évolution de la structure économique mexicaine et sur ce point nous rejoignons la thèse structuraliste. Si sur la période 1981-1987, l'ensemble du PNB décrut de 4%, certains secteurs liés à la substitution montrent des signes de désindustrialisation. La production des produits métalliques, de la machinerie et des équipements décroît ainsi de 26.7%, les autres productions manufacturières de 22.8%, le textile, le vêtement et le cuir de 16.9%, enfin le bois et le meuble de 9.5%. À l'inverse, stimulée par la dévaluation du peso, la valeur des exportations triple, s'élevant de 3.4 à 9.9 milliards de dollars (Luna et Tirado,1993:264). En ce sens, la crise entraîne le déclin relatif des secteurs industriels associés à la substitution, visible par leur niveau de protection, évalué en 1975, pour les produits métalliques à 27.8%, pour la machinerie à 30.6%, les autres produits manufacturiers à 29.7%, pour le vêtement à 73.4%, et pour le

⁴⁴ Puga (1993:168) cite en exemple les faillites de Constructora del Norte et TISAMEX et les graves problèmes financiers du Grupo Alfa, de Mexicana de Aviación, de Diesel Nacional, d'Altos Hornos, de SIDERMEX et de Fundidora Monterrey, qui perdirent des milliards de pesos, ce qui les força à fermer des usines, à faire des mises à pieds, et comme dans le cas du groupe Alfa, à céder une partie importante de leurs actions à leurs créanciers étrangers.

cuir à 36.2% (Solís,1993:tableau V.3) et augmenter la contribution du secteur exportateur à l'ensemble de l'économie. Durant le mandat de De la Madrid (1982-88), la valeur totale des exportations progresse ainsi de 10.7% à 19.4% du PNB (tableau 4.14). Les exportations manufacturières font particulièrement bien, représentant 70.5% des exportations en 1988 (tableau 4.14). Sans être parvenu à une position hégémonique, mais contrôlant l'un des secteurs les plus dynamique de l'économie, et surtout se présentant comme la principale source «nationale» de devises, le secteur manufacturier exportateur est devenu, contrairement à la période de substitution, un acteur politique incontournable. Il est alors bien placé pour militer en faveur d'un allègement du système de protection et contrebalancer le poids politique des opposants (Milner,1988). Et ce, d'autant plus que le patronat ne peut plus compter sur les investissements publics comme au temps du développement populiste (1970-82) ou au temps du développement stable (1950-69) ni sur la demande intérieure stagnante⁴⁵ pour stimuler la reprise, ce n'est que sur les marchés internationaux, essentiellement américains, que l'on trouve financement et débouchés (voir Lusztig,1998). Sur ce plan, la progression des exportations manufacturières établit la crédibilité de l'intégration économique comme modèle économique alternatif à la substitution et en démontre la faisabilité.

Enfin, le changement d'attitude du patronat quant à l'ouverture économique découle de la volonté gouvernementale de l'associer à son projet économique. Si les mesures d'austérité appliquées à partir de 1983 permettent d'éliminer le déficit commercial, cela s'accompagne par un gel du crédit privé sans lequel le retour à la croissance devient impossible (Kaufman,1989:116; Casar,1989). La dégringolade des prix du pétrole de 1986 aggrave la situation. Elle met fin aux espoirs d'une solution rapide de la crise financière. Seul le développement des exportations non pétrolières (incluant le solde touristique) dégagerait les devises nécessaires aux services de la dette nationale (Lustig,1992:44). En 1985, les autorités politiques ne peuvent guère compter sur les sociétés d'État pour générer des devises, le pétrole et ses dérivés comptant pour 92.9% des exportations du secteur (Casar et Pérez,1988:101). Le développement des exportations doit plutôt être assuré par la reprise des investissements privés nationaux et étrangers, eux-mêmes tributaires d'une levée des contraintes au commerce et du contrôle de l'inflation. En fait, la participation du patronat au plan d'ajustement structurel en est devenue une condition de réussite (Elizondo,1993). C'est dans ce contexte et face à une recrudescence de l'inflation qu'en décembre 1987, à l'aube d'une année électorale, que les dirigeants politiques entreprennent de négocier formellement le support du patronat au projet d'ouverture économique, dans le cadre du Pacte de Solidarité Économique, qui liait pour la première

⁴⁵ S'élevant à 5,638.9 millions de N\$pesos au prix de 1980, ce n'est qu'en 1989 que la demande intérieure globale a excédé le sommet de 5,544.9 millions de N\$pesos atteint en 1981 (NAFIN,1995d:tableau 4.5).

fois l'ouverture économique à la lutte à l'inflation (Kaufman, Bazdresch et Heredia,1994; Aspe,1993:22-54)⁴⁶.

En terme de processus, la négociation met directement en contact le grand patronat avec la future équipe dirigeante tout en laissant de côté les éléments les plus réfractaires à la libéralisation commerciale tant du côté gouvernemental (Commerce, SECOFI et le secteur public) que du côté patronal (les petites et moyennes entreprises nationalistes). (Kaufman, Bazdresch et Heredia,1994:377-380). Le côté gouvernemental est représenté par le SPP, la Banque du Mexique et les Finances, c'est-à-dire la base institutionnelle de Carlos Salinas de Gortari, nouvellement désigné comme le futur Président. Du côté patronal, même si tout les représentants des grandes associations participent, c'est avant tout les positions de la CCE et de la CONCAMIN qui sont mises de l'avant, c'est-à-dire celles de la grande entreprise⁴⁷. Enfin, le côté syndical, subordonné à l'État par ses liens corporatistes, ne joue qu'un rôle secondaire dans la définition du Pacte. Cette série de rencontres permet de niveler leurs différences réciproques et de jeter les bases du nouveau partenariat.

La réconciliation État-patronat s'explique aussi par les bénéfices accordés au patronat eu égard au coût de sa participation. Dans le cadre du Pacte, la participation patronale se limite à ne pas accorder d'augmentations salariales pour briser la spirale inflationniste, ce qui revient en fait à faire reposer l'essentiel de l'effort sur les travailleurs⁴⁸. Mais, à plus long terme, le Pacte suggère une restructuration importante de leurs entreprises. Toutefois, d'une part, nous l'avons souligné, le grand patronat est alors capable d'articuler une stratégie défensive qui a pour effet de neutraliser en partie les mesures de libéralisation commerciale. Ce ne sont pas les grandes entreprises qui auront à souffrir le plus de la restructuration mais les petites. D'autre part, au moment des négociations, les

⁴⁶ La première réaction du patronat au lancement du Pacte a été d'en décrier le caractère unilatéral. Il faisait fi de la levée graduelle des tarifs négociée en 1986 (Faucher et Heredia,1995:24) en décrétant l'abolition immédiate de la surcharge de 5% sur les importations, l'abaissement de moitié des taux des tarifs, la réduction de leurs nombres et la fixation à 20% les taux maximums applicables (Kaufman, Bazdresch et Heredia,1994:382).

⁴⁷ La CANACINTRA, devant le fait accompli et isolée politiquement, finit en 1991 par supporter l'ouverture économique en échange de programmes gouvernementaux d'aide aux micros, petites et moyennes entreprises, le plus important étant le *Programa para la Micro y Pequeña Empresas* (PROMYP) administré par NAFIN (Puga,1992).

⁴⁸ Quoique selon Francisco Alba Vega convaincre le patronat d'adopter la mesure fut plus difficile qu'il n'y paraît. Le secteur exportateur en particulier se montrera réticent jugeant que des augmentations salariales étaient nécessaires pour attirer les meilleurs candidats et soutenir ainsi l'expansion accélérée du secteur (Francisco Alba Vega est professeur au centre d'étude politique au COLMEX, discussion informelle avec l'auteur).

principales mesures de protection industrielle sont déjà levées. Aussi, qu'il participe ou non, le patronat doit apprendre à vivre avec des concurrents étrangers. Non seulement le patronat a peu à perdre de sa participation, celui-ci se voit accorder une position centrale dans le modèle économique proposé par l'équipe montante (Puga,1993:9). En cas de réussite, il bénéficierait de dividendes sous la forme de l'abaissement du taux d'inflation. Il s'était également vu assurer la préservation de la paix syndicale le temps de s'adapter aux nouvelles conditions de concurrence (Zapata,1995). Plus important, le futur Président Salinas (1988-94) s'apprête alors à démanteler le secteur public qui depuis longtemps constitue l'un des principaux griefs du patronat. L'incitatif est d'autant plus important que sur une base individuelle les divers entrepreneurs sont parmi les mieux placés pour s'accaparer des grandes sociétés d'État en voie d'être privatisées. En fait, le programme de privatisation a dans la plupart des cas eu pour effet de transformer les monopoles publics en monopoles privés et d'augmenter ainsi le pouvoir économique du leadership patronal (Golob,1997:133). Pour conclure ce bref survol de la négociation du Pacte, nous aimerions citer à nouveau les propos de l'ancien président du CCE, Agustín Legorreta : «Le Pacte était un accord entre le Président et un très confortable petit groupe de trois cents personnes qui prennent les décisions économiques importantes au Mexique. Nous avons donné au gouvernement un ultimatum pour équilibrer les finances publiques. Il avait déjà rencontré cette exigence. Le gouvernement avait même satisfait les promesses verbales qui n'apparaissaient pas au texte du Pacte comme la liquidation et la dissolution des firmes nationalement significatives telles Aeroméxico et Cananea (in Schamis,1999:254 note 50). Les premières retombées positives du Pacte et la quasi-victoire au présidentielle de 1988 du PRD opposé à la restructuration économique, ne font que raffermir l'appui du patronat au Président Salinas (1988-94) et au PRI (Schamis,1999:255). Toutefois ce n'est vraiment qu'avec la renégociation de la dette que le patronat reprend confiance dans la nouvelle élite gouvernementale. La renégociation de la dette apporte la crédibilité à l'équipe gouvernementale et à son projet de réformes, crédibilité qui avait tant fait défaut au Président De la Madrid (1982-88) (Golob,1997:128). C'est ainsi que d'opposant au régime, le patronat est devenu durant les années 90 l'une sinon la base première de support au PRI.

Les observations qui viennent d'être faites tendent à illustrer que le patronat s'est plutôt rallié à la décision gouvernementale de restructurer l'économie nationale. Elles montrent également que les dirigeants pour s'assurer de son support a dû lui concéder un rôle important dans la définition des politiques économiques. Enfin, elles montrent qu'au moment de prendre la décision les autorités ne sont pas encore assurées du support patronal. Delà à conclure que le mouvement de réformes repose sur de biens «fragiles coalitions» selon l'expression de Nelson (dir.)(1989) il n'y a qu'un pas que

nous refusons de franchir simplement parce que contrairement à ce que prétend la littérature il n'y avait très peu d'opposants organisés.

CONCLUSION

La discussion de ce chapitre a permis de faire ressortir clairement le rôle déclencheur de la crise de l'endettement dans le changement de modèle économique au Mexique. Elle a modifier les préférences des acteurs, favoriser le renouvellement de la classe politique, modifier la structure de pouvoir et obliger un examen approfondie de l'ISI et ses instruments, qui allait montrer que tant d'un point vu politique qu'économique il était devenu illusoire voire contre-productif de maintenir une telle politique. Il s'agissait dès lors d'assurer la faisabilité politique de son remplacement par la politique d'ouverture économique. Sur ce plan, l'ouverture économique mexicaine (1982-94) est une autre manière d'illustrer l'autonomie gouvernementale, cette fois, par sa capacité d'altérer fondamentalement le système de relations État-industrie et de rallier à son projet économique le leadership patronal en négociant les conditions de sa participation. Il s'agit toutefois d'une autonomie différente de celle du développement populiste (1970-82) qui tablait sur les apports financiers extérieurs ou «révolutionnaire» des années 30. Elle prend racine au cœur même des institutions de l'État. Elle s'appuie sur une élite bureaucratique, jouissant d'un fort esprit de corps, regroupée autour d'un projet économique alternatif, qui contrôle les ressources des institutions financières et utilise les mécanismes politiques existants à la faveur de la conjoncture pour faire avancer ses politiques et delà la carrière de ses membres. Ce n'est qu'avec l'accession de Carlos Salinas de Gortari à la Présidence (1988-94), étant donné la centralité de l'institution dans le processus politique mexicain, que le mouvement de réforme prend de l'ampleur et s'étend à l'ensemble de l'État et de la société. Cela illustre que les dirigeants politiques sont les principaux agents de changement.

Pour compléter notre propos, nous aimerions rappeler le rôle des privatisations dans la «réussite» des réformes économiques. Au cœur du programmes économiques du Président Salinas (1988-94), l'on peut regrouper en quatre grands groupes les objectifs des privatisations. Premièrement elles visent à augmenter la capacité concurrentielle de l'appareil de production nationale en permettant, d'une manière générale que les entreprises visées apprennent à survivre selon les règles de concurrence plutôt qu'aux dépens des pouvoirs publics, et d'une manière plus spécifique, que le processus de rationalisation commencé sous le Président De la Madrid (1982-88) se poursuive cette fois sous les hospices du secteur privé. Deuxièmement, avec un produit de vente estimé à quelques 26.9 milliards

de dollars, les privatisations ont sans conteste une dimension financière directe importante. Elles possèdent également une dimension financière indirecte dans la mesure où elles libèrent l'État de son obligation de prendre à sa charge les futures pertes des entreprises privatisées. Dans l'un et l'autre cas, les sommes dégagées peuvent être soit utilisées pour assainir les finances publiques soit distribuées pour soutenir la popularité du régime. Troisièmement les privatisations, en particulier la privatisation des banques, jouent un rôle symbolique important visant à rétablir la confiance du secteur privé et des investisseurs internationaux, puis à mettre fin à la fuite des capitaux et à favoriser le rapatriement des avoirs mexicains à l'étranger et l'investissement étranger. Évidemment les privatisations ne sont pas seules responsables du regain de confiance du patronat. D'autres mesures y contribuent aussi, pensons à la libéralisation commerciale, la ratification de l'ALENA ou à la restructuration de la dette, mais il demeure qu'elles en sont une pièce maîtresse. Enfin, dans la mesure où les entreprises publiques et les institutions sectorielles constituaient l'une de leurs principales bases institutionnelles, les privatisations ont permis au courant monétariste d'évincer les factions concurrentes et ainsi de raffermir son contrôle sur l'État. L'opération est d'autant facilitée que le secteur public est alors assimilé à l'incurie gouvernementale de la période du développement populiste (1970-82) et que les compressions budgétaires ont déjà mis à dure épreuve l'alliance entre le courant structuraliste, la bureaucratie syndicale et les petits et moyens entrepreneurs «nationalistes» que cimentait le secteur public.

L'ouverture économique mexicaine appuie également notre idée à l'effet que l'autonomie des dirigeants politiques est limitée par les rapports de l'État au marché. Si durant les années 70 l'endettement externe avait autorisé le recours au populisme économique et l'expansion du rôle économique de l'État pour assurer le support populaire des dirigeants, la crise de l'endettement nivelle cette possibilité et les oblige à subordonner la réalisation de leurs objectifs politiques à la réalisation des objectifs économiques de la communauté d'affaires. De plus, la crise crée des conditions favorables au changement. D'une part, elle oblige un réexamen de l'utilité politique de l'ISI et de ses instruments. D'autre part, elle accélère le processus déjà présent de la concentration du pouvoir autour de la Présidence et des institutions économiques. Enfin, elle modifie le poids relatif des divers secteurs économiques dans l'économie. Tous ces facteurs ont ensemble pour effet de mettre sur la défensive les tenants de la substitution. L'habileté politique du courant monétariste a été de s'appuyer sur cette conjoncture favorable pour non seulement prendre le pouvoir mais aussi pour institutionnaliser leurs pouvoirs sur un nouveau système de relation État-industrie basé sur les règles du marché et orienté vers l'extérieur.

Étant donné son rôle assumé dans la consolidation et le maintien du secteur public et étant donné la nouvelle orientation stratégique de l'économie axée vers l'extérieur tant au niveau des capitaux que de l'investissement ou des débouchés, il reste politiquement et structurellement peu de place pour une institution, telle la NAFIN, dont l'action s'oriente vers le développement de l'appareil de production dans le cadre d'une économie protégée. La banque doit changer. Une première option est de l'amener à promouvoir le développement des exportations mais c'est BANCOMEXT qui hérite de cette fonction. L'option retenue est celle de promouvoir les MPMES, une clientèle nombreuse traditionnellement proche du PRI aux prises avec d'importants problèmes d'ajustement dans le contexte de l'ouverture économique. C'est sur cette dernière idée que ce termine la première partie de la discussion. Au cours des prochains chapitres, cette dernière se déplace au niveau sectoriel. L'étude de la politique industrielle, vue à travers l'évolution de la trajectoire institutionnelle de la NAFIN, permet de faire ressortir le rôle traditionnel de l'institution, la faible autonomie de la banque au moment des réformes économiques, les mécanismes mis en place pour atténuer les coûts de transition de l'industrie aux nouvelles normes de concurrence et, enfin, la capacité de l'État d'ancrer ce qui a été appelé en introduction le système de gouverne sur de nouvelles bases institutionnelles.

SECONDE PARTIE

AUTONOMIE INSTITUTIONNELLE, ARGENT ET DÉCLIN

LA TRAJECTOIRE INSTITUTIONNELLE DE LA NACIONAL FINANCIERA (1950-94)

INTRODUCTION

L'ouverture économique peut être conçue comme un transfert de responsabilité de l'État vers divers agents économiques quant au choix d'investissement, d'achat et de vente, dans le processus d'industrialisation nationale. Elle suggère une transformation du rôle et des instruments d'intervention de l'État. D'entrepreneur, l'État doit devenir accompagnateur de l'industrie dans sa recherche de compétitivité. Si la première notion renvoie l'image d'un État qui intervient directement, seul ou en association avec des partenaires économiques, à travers ses ministères, ses sociétés d'État ou, dans le cas qui nous concerne, ses banques de développement, dans l'aménagement et la création d'entreprises, la seconde demeure encore floue. Que signifie le concept d'État accompagnateur? En quoi l'action étatique dans le cadre de l'ouverture diffère-t-elle de la période de substitution? Quels ont été les changements institutionnels nécessaires à la réalisation de ce nouveau rôle? Voilà trois questions auxquelles une analyse diachronique de l'évolution de la politique de financement industriel, exprimée à travers l'action de la banque de développement industriel, la Nacional Financiera (NAFIN), permet d'apporter des éléments de réponses.

Le propos sert à identifier les raisons et facteurs qui ont façonné le rôle de l'institution de même que la perception qu'elle a de ce rôle. Sur ce plan, nous défendons quatre grandes propositions. La première est à l'effet que l'action de la banque est directement fonction des priorités politico-économiques des dirigeants politiques et de leur niveau de dépendance aux ressources de la communauté d'affaires pour réaliser leurs objectifs politiques. Comme l'a montré la première partie, les politiques économiques et le cadre institutionnel qui les soutiennent découlent d'un double processus d'ajustement entre les factions de la classe politique et entre l'État et la

communauté d'affaires, cette dernière réagissant aux initiatives gouvernementales. En tant qu'intermédiaire appelé à gérer les relations État-communauté d'affaires, la forme et le rôle d'une institution comme la NAFIN seront directement influencés par l'évolution de ces dernières relations. Selon ce critère, l'on peut découper l'évolution de l'institution en cinq grandes phases ou périodes historiques plus ou moins distinctes : les années de fondations et de consolidations (1934-47), le développement stable (1948-69), le développement populisme (1970-82), la crise financière des années 80 (1982-86) et, enfin, l'ouverture économique (1986-94).

Le passage d'une période historique à l'autre ne se fait pas d'une manière mécanique. Il nécessite souvent une refonte du cadre légal et institutionnel de la banque de même qu'une période d'ajustement technique et fonctionnel de l'institution à son nouveau rôle. L'étude de l'évolution institutionnelle implique l'analyse des actions posées de l'extérieur par l'État et la «réponse» institutionnelle aux changements demandés. Cette dernière est liée à de ce qui a été défini comme son autonomie institutionnelle, c'est-à-dire à la capacité de l'institution de réaliser ses propres objectifs, minimalement sa pérennité fonctionnelle.

C'est à ce niveau que se situe notre seconde grande proposition. Aux yeux d'un politicien, une institution particulière n'a d'intérêt que dans le soutien populaire que lui apporte l'action institutionnelle ou dans les ressources que lui fournit l'institution pour assurer ce soutien. Même si c'est dans l'action institutionnelle en faveur du développement que se révèle le mieux l'autonomie de la banque, par extension l'autonomie de l'État, nous croyons que ce n'est pas principalement là que se situent les sources de son autonomie. Si pour être autonome, la banque doit minimalement posséder certains attributs, comme l'expertise technique, à l'instar de autres détenteurs de capitaux son autonomie réside avant tout dans sa capacité d'assurer le financement de son action dans un contexte de dépendance de l'État aux ressources de la communauté d'affaires. Plus son contrôle sur la génération des ressources de l'État sera grand, plus l'autonomie sera élevée. L'institution sera alors en mesure de faire valoir que des interventions politiques minent la confiance des détenteurs de capitaux et de là la propre capacité des dirigeants à s'assurer de l'appui populaire à travers les interventions économiques. C'est dans ce contexte que la NAFIN parvient durant la seconde guerre mondiale, en raisons de ses premiers succès dans le domaine industriel et du fait que son action s'inscrit dans une complémentarité entre l'État et l'industrie, à devenir la plus grande banque de développement et l'une des institutions les plus crédibles de l'État mexicain. Il n'est donc pas surprenant que durant le développement stable

(1950-69) son influence politique, quant aux choix d'investissement, aux technologies à utiliser ou aux secteurs à développer, connu un développement parallèle.

Notre troisième proposition est à l'effet qu'à partir des années 70, l'autonomie institutionnelle s'effrite, notamment en raison, d'une part, de la capacité des dirigeants politiques de financer grâce à des apports financiers extérieurs garantis sur la base du potentiel pétrolier et l'élévation des cours des politiques économiques populistes à grande échelle dans l'espoir de regagner la confiance populaire perdue et, d'autre part, des rivalités entre l'État et la communauté d'affaires que les politiques économiques populistes suscitent. N'arrivant plus à concilier les objectifs des uns et des autres, ce processus culmine par une importante crise institutionnelle durant les années 80. Sans ressources extérieures, titulaire d'une importante dette externe, dénoncée pour son rôle dans la formation d'un secteur public coûteux et inefficace, et surtout ne jouissant plus ni du support de l'équipe politique montante, dirigée par le Président Carlos Salinas (1988-94), ni celui du secteur privé, l'institution ne peut résister lorsque les autorités politiques décident au milieu des années 80 d'abandonner l'ISI et ses instruments. Pour synthétiser cette proposition, nous pouvons dire qu'après avoir été au centre de la politique économique mexicaine durant les années 50 et 60, la NAFIN est entrée, sur le plan politique dans une phase de déclin relatif qui se termine par une redéfinition de son rôle et de ses modes de fonctionnements au tournant des années 90.

La dernière proposition que nous défendons concerne plus spécifiquement le rôle pivot de la NAFIN lors du passage du modèle ISI au modèle libéral. Contrairement à l'idée généralement défendue que les institutions développées sous un modèle économique donné constituent un frein à l'adoption d'un nouveau modèle économique, l'exemple de la NAFIN montre que l'institution est un agent facilitant la transition d'un modèle à l'autre. Premièrement, ses relations privilégiées auprès de la communauté financière internationale, notamment auprès des institutions multilatérales de crédit, ont permis que ne se dégradent d'avantage les relations du Mexique avec ses créanciers internationaux et, éventuellement, ont contribué à la reprise des flux financiers. Deuxièmement, l'institution a joué un rôle important dans la restructuration des entreprises du secteur public en prenant à sa charge le coût de l'assainissement financier des diverses entreprises avant leurs cessions au secteur privé conformément au partenariat négocié par le Président Salinas (1988-94) avec le patronat. Ainsi c'est l'État et non le secteur privé qui a assumé le gros des coûts de transition d'un modèle à l'autre. Finalement, suite à sa réorientation du début des années 90, l'institution a contribué à assurer le soutien à court terme des dirigeants politiques et de leurs réformes économiques, en adoptant une série de programmes visant à minimiser

l'opposition en raison de la faible compétitivité de leurs entreprises de la multitude des petits et moyens entrepreneurs nationalistes traditionnellement proches du PRI.

Cette partie couvre trois chapitres. Les deux premiers concernent l'érosion de l'autonomie institutionnelle de la banque et se concentrent sur la période de substitution (1947-88). Le chapitre 5 examine l'évolution des facteurs internes contribuant à l'autonomie institutionnelle sont dans leur ensemble demeure constant, aujourd'hui comme hier nous pouvons considérer que la NAFIN constitue une poche d'efficience au sein de l'État mexicain. Il montre également qu'à partir de la fin des années 60 l'institution atteint progressivement ses limites fonctionnelles, puis rapidement après la crise de l'endettement, l'ouverture économique ne laissant que très peu d'espace à une intervention publique de premier plan, privant par le fait même la banque de toute légitimité. Le chapitre 6 en se basant sur l'exemple de l'action de la banque dans le domaine sidérurgique permet d'apprécier l'action institutionnelle au niveau sectoriel et l'inscription de cette action dans l'évolution des rapports État-communauté d'affaires. Enfin, le chapitre 7 discute du nouveau rôle de la NAFIN dans le cadre de l'ouverture économique. Il montre en particulier que nonobstant le discours officiel, le nouveau rôle de la banque en faveur des MPMES s'inscrit dans une logique politique de court terme.

CHAPITRE 5

GLOIRES ET MISÈRES DE L'ÉTAT ENTREPRENEUR : LA NACIONAL FINANCIERA DURANT L'ISI (1950-88)

INTRODUCTION

Les institutions politiques sont le fruit de circonstances historiques particulières. Elles témoignent de l'institutionnalisation des rapports que les dirigeants politiques entretiennent avec la société. Dans le cas de la Nacional Financiera, sa création en 1934 découle à la fois de la recherche de légitimité du régime issu de la Révolution (1910-17) et du marasme économique prévalant durant les années 20 et 30, l'un et l'autre favorisant une expansion du rôle de l'État dans l'économie. Le présent chapitre constitue la première partie de l'étude diachronique de la trajectoire institutionnelle proposée. Il permet, en situant l'action de la NAFIN dans le contexte de la substitution (1950-86), d'explicitier le concept d'État entrepreneur et ainsi d'établir une base de comparaison avec son action durant la période d'ouverture (1986-94), étudiée au chapitre 7. D'une manière spécifique, il analyse l'évolution des facteurs contribuant à l'autonomie institutionnelle, à savoir son expertise technique, ses ressources financières, ses réalisations et enfin son environnement, dont la combinaison détermine la capacité de l'institution à influencer les choix économiques nationaux et à atteindre ses objectifs, minimalement sa propre existence. La relation est directe. Plus grande est l'autonomie institutionnelle plus grande est l'influence de l'institution. Suivant ce critère, nous soutenons l'idée qu'après avoir atteint son apogée durant les années 50 et 60, l'influence de l'institution sur le processus d'industrialisation diminue jusqu'à devenir illusoire à partir du milieu des années 80, ce qui depuis la confine à un rôle de simple exécutant des décisions prises ailleurs. Le chapitre montre également que les attributs de la banque, son expertise, son prestige, son financement et ses réalisations demeurent en gros constants. Ces deux constats illustrent, contrairement à la thèse de l'immobilisme institutionnel, que les attributs institutionnels ne jouent qu'un rôle secondaire dans la force politique d'une institution. Ils appuient plutôt notre idée à l'effet que la force politique d'une institution réside

avant tout dans sa capacité de financer l'action étatique dans un contexte de dépendance de l'État aux ressources de la communauté d'affaires. Ainsi, le déclin de l'autonomie de la banque débute avec la possibilité d'assurer la légitimité des dirigeants par des apports externes garantis sur la base du potentiel pétrolier et la progression des cours, il s'achève avec l'incapacité de la banque de générer suffisamment de ressources pour maintenir la coalition traditionnelle du PRI et de faire face aux obligations internationales du Mexique dans le contexte de la crise de l'endettement.

Ces arguments sont présentés en trois parties qui correspondent à trois phases distinctes de l'action institutionnelle durant la période de substitution. La première partie décrit de l'âge d'or de la banque (1950-69). La seconde présente le rôle contradictoire assumé par la banque durant la période populiste (1970-82). Enfin, la dernière rend compte des conditions difficiles que l'institution a connues suite au déclenchement de la crise de 1982 et qui à terme engendrent l'abandon du modèle de substitution et la réorganisation de la banque.

5.1 L'ÉTAT ENTREPRENEUR. L'AUTONOMIE DE LA NAFIN ET LE MIRACLE MEXICAIN (1950-69)

En décembre 1952, comme l'écrit José Hernández Delgado, son nouveau PDG (1952-70) l'institution que l'on vient de lui confier :

«Était une institution solide avec une position de choix dans le système bancaire mexicain : avec une part significative des actifs totaux des banques; avec une participation de 27% sur le marché national des capitaux; un prestige national et international pour le sérieux de ses actions et le strict respect de ses engagements, et de l'expérience dans quelques champs d'activité économique, comme l'émission et la gestion de titres à rente fixe; la négociation et l'administration des crédits étrangers; le financement des grands travaux d'infrastructure et la promotion de projets industriels de grande envergure»(Hernández Delgado,1985:77).

Sous sa gouverne, correspondant en gros à la période du développement stable (1950-69), l'institution connaît un formidable essor. En développant les infrastructures, en finançant l'activité industrielle, en consolidant le marché des capitaux et en canalisant les crédits étrangers, elle devient l'un des principaux artisans du Miracle mexicain (Ortiz Mena,1964:12). À posteriori, la période de développement stable (1950-69) apparaît comme l'âge d'or de la banque tant sur le plan économique que politique. D'ailleurs, c'est cette période historique qui est célébrée dans la littérature¹. L'objet de cette section est d'analyser les facteurs qui ont conjointement favorisé l'essor de la banque durant la période 1950-69. Nous croyons que la réussite de la banque durant

¹ Diamond (dir.),1969; Anderson,1968; Brothers et Solís;1966; Goldsmith,1966; Aubey,1966; Bertrand et al.,1965; Blair,1964.

le développement stable (1950-69) s'explique avant tout par une forte autonomie, cette dernière se trouvant alors assurée par un personnel compétent, un large accès aux capitaux, une forte légitimité grâce à l'ISI, et surtout, la dépendance des dirigeants politiques envers les capitaux de la communauté d'affaires, ce qui limitent leurs interventions afin de ne pas miner la crédibilité de la banque et de là assurer non seulement ses interventions mais également l'intervention de l'État dans son ensemble.

5.1.1 UN PERSONNEL COMPÉTENT: L'INGÉNIEUR ET LE FINANCIER

Depuis les tout débuts de l'institution, les PDG de la banque, comme nous l'avons déjà noté, cadrent avec le profil du bureaucrate-politicien. Ils possèdent une solide formation, souvent acquise dans une université américaine, en économie ou en droit, et ils occupent habituellement au moment de leur nomination un poste au sein des institutions économiques (tableau 5.1). L'on ne sait trop pourquoi l'institution s'est dotée très tôt d'un personnel de très haute qualité. La personnalité de ses premiers dirigeants, la complexité du domaine bancaire de même que la volonté des autorités politiques des années 30 d'apporter une crédibilité à leurs réformes du système bancaire en sont sans doute les causes premières. Ce qui est plus certain, c'est que ses dirigeants n'ont pas mis beaucoup de temps à comprendre que l'autonomie de l'institution et son poids politique dépendent directement de l'expertise de son personnel. En fait, sur l'ensemble du développement stable (1950-69), elle bénéficie de la concentration de l'expertise technique au sein des grandes banques publiques : la Banque du Mexique, la NAFIN, la BANCOMEXT et dans une moindre mesure la BANOBRAS, pour soutenir son influence politique (Anderson, 1963:159).

Très tôt, pour s'attirer les meilleurs talents, la NAFIN offre non seulement une rémunération plus élevée que la plupart des ministères mais également un système de promotion basé avant tout sur les capacités techniques des candidats (Anderson, 1963:159). L'identification du personnel aux objectifs de l'institution est en outre favorisée durant le développement stable (1950-69) du fait que l'institution jouit alors d'une très grande stabilité au niveau de sa haute direction (tableau 5.1). De 1952 à 1970, José Hernández Delgado occupe le siège du PDG. De 1952 à 1958, il doit rendre des comptes à Antonio Carrillo Flores, son prédécesseur immédiat à la tête de la banque (1945-52) et, puis, de 1958 à 1970, à Antonio Ortiz Mena, le père du développement stable (1950-69), qui occupe à titre de ministre des Finances le poste de président du conseil d'administration de la banque. Ces facteurs complémentaires, un système de promotion aux

TABLEAU 5.1
LES PDG DE LA NACIONAL FINANCIERA (1934-94)

PDG	Formation	Lieu de recrutement	Nomination immédiate
Lorenzo L. Hernández (1934)	n.d.	n.d.	n.d.
Manuel Mesa Andraca (1934-35)	MA Économie agricole, Georgetown.	Dir., dépt. d'agriculture, ministère de l'éducation publique	PDG, Banque du Crédit Agricole
Antonio Espinosa de los Monteros (1935-45)	MA Économie, Harvard.	Chef, études économiques, ministère de l'Industrie & Commerce	Ambassadeur aux Etats-Unis
Antonio Carrillo Flores (1945-52)	Droit, UNAM	Conseiller, Banque du Mexique	n.d.
José Hernández Delgado (1952-70)	Droit, Guanajuato	PDG, Banque Nationale du Développement Coopératif	n.d.
Guillermo Martínez Domínguez (1970-74)	Bac. Économie, UNAM.	PDG, CFE	PDG, Fondateur, CNV
Gustavo Romero Kolbeck (1974-76)	Études avancées économie, Chicago & George Washington.	Ambassadeur au Japon	Gouverneur, Banque du Mexique
David Ibarra Muñoz (1976-77)	Ph.D économie, Stanford.	Sous-dir. général, NAFIN	Secrétaire, SHCP
Jorge Espinosa de los Reyes Sánchez (1977-82)	MA Économie, L.S.E.	Sous-dir. général, Banque du Mexique	Ambassadeur aux Etats-Unis
Gustavo Petricioli (1982-86)	MA Économie, Yale.	PDG, Multi- banco Comercial del Norte	Secrétaire, SHCP
Ernesto Marcos (1986-88)	n.d.	Dir. Général adjoint, NAFIN	n.d.
Juan José Páramo (1988-91)	Droit administratif, UNAM	Sous-dir. Budget, SPP	PDG, Aseguradora Hildalgo, SHCP
Oscar Espinosa Villareal (1991-93)	MBA, UNAM	Dir., Investissements, NAFIN	Maire de Mexico
Arturo Ortiz Hildalgo (1993-94)	n.d.	Dir. adjoint, Financement, NAFIN	n.d.

Sources: Camp, 1995c; NAFIN, Rapport Annuel 1985, 1993-95.

mérites et stabilité au niveau de la haute direction, font que dès cette époque l'institution se caractérise par un fort esprit de corps.

Si tout les employés de la banque partagent l'idée que ce qui est bon pour l'institution l'est également pour eux-mêmes et qu'ils constituent une élite bureaucratique dont le mandat est ni plus ni moins d'orchestrer l'industrialisation nationale, il ne faut pas en conclure qu'ils s'entendent tous sur les moyens d'y arriver. À l'instar de n'importe quelle institution financière, au plan organisationnel la NAFIN se divise verticalement en deux grands services, celui du financement et celui du crédit, auxquels se greffent latéralement les services administratifs, légaux et de recherche. Au fil du temps, pour de raisons organisationnelles accentuées par la propension des administrateurs de s'entourer d'individus qui partagent leurs valeurs et objectifs (phénomène exacerbé au Mexique par le système des factions), on peut observer au sein de l'institution la formation de deux grandes sous-cultures sur des bases fonctionnelles, identifiables comme celles du financier et de l'ingénieur.

Le financier est un employé qui effectue la plus grande partie de sa carrière au sein du service du financement. Il accorde une grande importance au bilan financier, à la rentabilité et à la solvabilité de la banque de manière à préserver ses sources de financement tant nationales qu'étrangères. Au plan macro-économique, comme le courant monétariste, il croit aux forces du marché, craint les déséquilibres budgétaires et monétaires, et préfère une croissance économique plus lente mais saine à une croissance débridée. L'ingénieur quant à lui œuvre au sein du service du crédit. Il est souvent appelé à se rendre dans les entreprises et sur les chantiers pour superviser les travaux, résoudre des problèmes techniques, conseiller les administrateurs ou aider à la formation de la main d'œuvre. À l'exemple des structuralistes, il est plus interventionniste et valorise la croissance et le développement qu'il associe comme eux à la capacité installée. Il ne faut toutefois pas surestimer leurs différences durant le développement stable (1950-69). Les deux sont relativement complémentaires : l'un assume le financement du projet, l'autre sa réalisation. Tous les deux profitent de la croissance du développement stable (1950-69) pour augmenter leurs budgets, le nombre de leurs employés et faire avancer leurs idées et la carrière de leur personnel. Ainsi, durant la période, l'institution reproduit à son échelle le compromis plus vaste qui existe au sein de la bureaucratie entre les factions technocratiques priistes quant à la finalité de l'action étatique. Mais surtout, le financier apporte la crédibilité nécessaire au financement de l'institution et limite les interventions politiques tandis que les réalisations de

l'ingénieur assure la visibilité de l'institution et augmente les possibilités d'affaires, légitimisant ainsi l'action étatique.

5.1.2 LE FINANCEMENT DE LA BANQUE SUR LE MARCHÉ NATIONAL

L'un des éléments marquants du début de la période du développement stable (1950-69) est la fin des difficultés financières qu'avait connues l'institution à ses débuts (1934-40). Durant le développement stable (1950-69), le capital social de la banque augmente de manière quasi-exponentielle passant de 12.5 millions de pesos lors de sa réorganisation en 1941 à 1,300 millions de pesos la dernière année du développement stable (1950-69)(tableau 5.2). Pour permettre d'apprécier l'importance des ressources financières de l'institution, il suffit de rappeler que ce n'est qu'en 1963 que les avoirs combinés des autres institutions financières du pays (à l'exclusion de la Banque du Mexique) surpassent ceux de la NAFIN. Cette année-là la NAFIN possède pour 163 millions de pesos d'actifs alors que les quelques cents institutions financières du pays contrôlent globalement 170 millions de pesos d'actifs (Maxfield,1990:66). L'accès à de vastes ressources financières influence directement sa capacité à agir sur les choix économiques nationaux.

Cette croissance du capital s'explique avant tout par les revenus auto-générés ou profits non distribués. Entre 1934 et 1964, la rentabilité de la banque s'établit en moyenne autour de 12%, puis autour de 13% jusqu'en 1975 (Villa,1976:105). Elle se comprend également par le versement au capital de la banque, par les actionnaires (l'État), lors d'assemblées extraordinaires, des dividendes payés (eux-mêmes tributaires de la rentabilité de l'institution), leur but étant à la fois de rééquilibrer le ratio utilité/endettement de manière à ce que la banque puisse continuer à emprunter sur le marché et de limiter l'injection de «fonds nouveaux».

Depuis 1941, la banque est autorisée à émettre des obligations, tant en monnaie nationale qu'en dollars, d'une extrême liquidité, les *Certificados de participación*, qualifiées par Victor Urquidi de : «Billets de banques portant intérêt»², qui répondent à la demande nationale³ (Brothers et

² Vitor Urquidi est professeur émérite au Colmex, Entrevue avec l'auteur, le 15 février 1996.

³ Par exemple, sa première émission sur le marché ne lui avait rapporté que 400 mille pesos entre 1937 et 1940 alors que son émission des *Certificados de participación* lui rapportera près de 250 millions de pesos de 1943 à 1946 (Romero Kolbeck,1974:781; Carrillo Flores,1985:38).

TABLEAU 5.2
NAFIN: RESSOURCES ET RÉSULTATS D'OPÉRATION (1934-75)
(fin d'exercice, millions de pesos)

Année	Capital versé	Réserves	Utilité	Utilité/Capital versé (%)	Dividendes payés
1934	20.3	0.4	0.2	1.0	0.1
1940	7.9	0.9	0.8	10.2	0.5
1941	8.0	1.2	1.9	23.1	0.6
1942	9.5	2.1	2.0	21.0	0.8
1943	9.9	3.6	3.4	34.3	0.8
1944	10.8	6.1	3.0	27.7	0.9
1945	11.4	7.9	5.0	44.0	0.9
1946	12.0	11.9	12.8	106.5	1.0
1947	12.5	19.5	11.3	90.2	12.5(a)(b)
1948	100.0	10.0	15.5	15.5	8.2
1949	100.0	15.7	12.4	12.4	6.1
1950	100.0	20.8	16.0	16.0	6.1
1951	100.0	30.0	22.3	22.3	6.1
1952	100.0	45.0	42.7	42.7	6.1
1953	100.0	80.8	24.7	24.7	6.1
1954	100.0	96.6	32.9	32.9	100.0 (a)
1955	200.0	26.5	48.0	24.0	12.2
1956	200.0	59.9	108.5	54.2	12.2
1957	200.0	154.2	68.2	34.1	12.2
1958	200.0	209.1	72.7	36.4	-(c)
1959	200.0	281.6	143.4	71.7	12.2
1960	200.0	411.7	123.9	62.0	450.0 (a)
1961	650.0	84.6	77.8	12.0	58.9
1962	682.4	103.3	111.9	16.4	60.8
1963	691.6	164.1	95.4	13.8	93.0
1964	1,300.0	160.1	151.0	11.6	117.0
1965	1,300.0	171.5	163.2	12.5	117.0
1966	1,300.0	208.8	155.5	11.9	117.0
1967	1,300.0	238.5	155.7	12.0	117.0
1968	1,300.0	268.3	155.8	12.0	117.0
1969	1,300.0	298.2	163.7	12.6	117.0
1970	1,300.0	334.3	165.8	12.7	117.0
1971	1,300.0	370.9	166.4	12.8	117.0
1972	1,300.0	414.6	170.1	13.1	117.0
1973	1,300.0	456.3	238.7	18.4	156.0
1974	1,861.7	535.8	251.7	13.5	223.4
1975	2,052.5	563.2	269.4	13.1	246.3

Notes: (a) Dividendes extraordinaires décrétés par les actionnaires et versés au capital de la banque.

(b) En plus des dividendes versés au capital par les actionnaires, ces derniers ont injecté un peu plus de 75 millions de pesos en fonds nouveaux de manière à porter le capital de la banque à 100 millions de pesos.

(c) L'ensemble des profits a utilisé pour augmenter les réserves.

Source: Villa, 1976: tableau 15.

Solís, 1966: 34-35). Par la suite la NAFIN introduit progressivement, suivant l'acceptation du marché, des titres de moins en moins liquide, tels les *Certificados de propiedad industrial* en 1956, les *Titulos financieros constructora de carros* en 1960 ou encore les *Bonos financieros* en

1967. Tandis qu'en 1950 les *Certificados de participación* assurent la quasi-totalité du financement obligataire (97.0%), ces derniers ne procurent plus que 41.5% en 1960 et 19.9% en 1969 de son financement obligataire⁴. L'augmentation du volume et l'allongement des termes des obligations reflètent à la fois l'augmentation réelle des revenus des ménages, favorisant ainsi l'épargne, et la faible inflation, une grande liquidité étant perçue par les épargnants comme une manière de conserver la valeur réelle de leurs actifs, durant le développement stable (1950-69). La combinaison de ces deux facteurs permet à banque d'accéder à un volume toujours plus grand de capitaux. Avec des ventes cumulées s'élevant, en 1975, à près de 160 milliards de pesos, l'émission de titres sur le marché national devient l'un des principaux véhicules de financement de l'institution (tableau 5.3).

Période	Pesos	Dollars	Total
1937-41	8.8	1.3	10.1
1942-45	610.3	18.2	628.5
1946-50	1,865.2	163.9	2,029.1
1951-55	4,464.5	1,079.1	5,543.6
1956-60	6,228.4	3,513.0	9,741.4
1961-65	18,431.2	5,817.3	24,248.5
1966-70	37,646.9	3,714.0	41,360.9
1971-75	72,776.3	3,456.0	76,232.5
Cumulatif	142,031.6	17,763.0	159,794.6

Source : D'après: Villa, 1976: tableau 20.

C'est également durant la Seconde Guerre mondiale que la banque commence à avoir accès aux capitaux étrangers. La Banque Américaine d'Exportations et d'Importation (EXIMBANK of America) lui concède alors des lignes de crédits pour financer trois de ses projets : la construction de routes en 1941, la création du complexe sidérurgique Altos Hornos la même année et la construction de la raffinerie de Altos Octavo de Axcapatzalco en 1944 (Carrillo Flores, 1985:39). D'autres suivent rapidement. En date de février 1964, des lignes de crédit similaires existent avec la plupart des grands pays industriels, à savoir la Belgique, le Canada, la France, l'Allemagne fédérale, l'Italie, les Pays-Bas, la Pologne, le Royaume-Uni, la Suède, la Suisse, les États-Unis et enfin, la Yougoslavie (Ortiz Mena, 1964:11-12).

⁴ D'après Villa, 1976: tableau 20.

Toutefois, durant le développement stable (1950-69), les crédits extérieurs de la banque transitent principalement par les grandes institutions multilatérales de crédit. Depuis 1949, la NAFIN compte sur l'appui financier massif de la Banque Mondiale et, dans une moindre mesure, à partir de 1961, sur celui de la Banque Interaméricaine de Développement (BID). Parce que la NAFIN, en plus d'emprunter en son nom, sert d'intermédiaire financier du gouvernement fédéral auprès de ces deux agences, il est difficile de déterminer avec précision la part consacrée aux projets de la banque. Si on se fie à la répartition sectorielle des crédits accordés par la Banque Mondiale (26.3 milliards de dollars cumulés en 1995) et par la BID (11.2 milliards de dollars cumulés en 1995)⁵, on s'aperçoit que dans le premier cas, c'est environ 44%, et, dans le second, 40% des crédits qui sont dépensés dans les champs traditionnels d'intervention de la banque : transport et communication, énergie, industrie, mines et tourisme, politiques industrielles (tableau 5.4). Cela ne constitue certes pas une mesure exacte mais permet d'établir un ordre de grandeur de l'appui des institutions multilatérales de crédit aux projets de la NAFIN⁶.

Aux sources institutionnelles et gouvernementales s'ajoutent des fonds internationaux privés, essentiellement à travers les banques, mais le recours au financement externe privé, bien qu'en augmentation, demeure marginal sur l'ensemble de la période 1950-69. Comme nous le verrons plus loin, c'est durant le développement populiste (1970-82) que les crédits internationaux privés deviennent la principale source de financement international, sinon la principale source de financement de l'institution.

⁵ En date de 1995, le Mexique a reçu 170 prêts de la Banque Mondiale et 149 prêts de la BID d'une valeur cumulative respective de 26.3 et 11.3 milliards de dollars [Banque Mondiale Rapport annuel (plusieurs parutions)(1993-95);1993; BID Rapport annuel (plusieurs parutions)(1967-95)]. De plus, pour bien illustrer la relation privilégiée que le Mexique entretient avec la Banque Mondiale et la BID, il s'agit de rappeler que les prêts cumulés accordés au Mexique par la Banque Mondiale (en date de 1993) et par la BID (en date de 1995) représentent approximativement dans le premier cas 10%, et dans le second 7%, de l'ensemble de leurs financements respectifs (The World Bank,1993:xxiv-xxv; BID Rapport annuel 1995:42,81).

⁶ Par ailleurs, le tableau 5.3 permet dès maintenant de mettre en évidence le soutien de la Banque Mondiale et de la BID à l'ouverture économique mexicaine des années 80 et 90, la rubrique Politique industrielle représentant en fait l'aide multilatérale à la restructuration du secteur public. Selon les données disponibles, c'est 22.0% des crédits de la Banque Mondiale et 9.9% de ceux de la BID qui ont été affectés à cette fin.

TABLEAU 5.4
RÉPARTITION SECTORIELLE DU FINANCEMENT MULTILATÉRAL AU
DÉVELOPPEMENT (%)

Secteur	Banque Mondiale (a)	BID (b)
Éducation, santé & assainissement	5.1	17.9
Agriculture & irrigation	25.2	32.6
Aménagement urbain	13.8	5.3
Transports & communications	9.5	8.8
Énergie	7.7	3.8
Politiques industrielles	22.0	9.9
Industrie, mines & tourisme	14.3	17.9
Autres & annulations	2.4	3.8
Total	100.0	100.0

Sources: (a) Banque Mondiale, 1993:annexe.; (b) D'après BID Rapport annuel, 1994:82.

Enfin, à partir de 1940, elle bénéficie grâce aux encaisses légales d'apports provenant d'autres institutions financières tenues d'y placer une partie de leurs liquidités de réserves (Loi constitutive, 1940)⁷. Toutefois, les informations sur les montants ainsi transférés font défaut. Il est impossible d'évaluer l'importance de cette source de financement. Nous pouvons cependant souligner que dans la mesure où les institutions financières privées sont également soumises par la Banque du Mexique à une assignation sectorielle de leurs crédits, certaines d'entre elles ont certainement préféré acquérir les titres industriels émis par la NAFIN portant intérêts plutôt que de prendre elles-mêmes le risque d'investir dans des secteurs qu'elles jugent risqués, peu profitables, de trop longue maturation ou en dehors de leur champs d'activité et d'expertise. Bref, pour la NAFIN, la politique sélective de crédit de la Banque du Mexique crée jusqu'à un certain point un marché captif lui permettant découler un volume important d'obligations pour se financer.

Les apports des actionnaires, une bonne rentabilité, le réinvestissement des profits, l'émission d'obligations ainsi que l'accès au financement international expliquent l'expansion rapide et la bonne santé financière de l'institution. Le tableau 5.5 présente la structure de financement de la banque durant le développement stable (1969-70) et permet d'apprécier l'importance relative de ses sources de financement. Suivant la contribution moyenne de chacune des sources de l'institution durant la période 1952-62, ce sont premièrement les revenus d'opération de la banque (38.3%), suivis des apports en provenance de l'étranger (28.8%), puis de l'émission de titres sur le marché (23.%) qui assurent le gros du financement de la banque. Par ailleurs, le tableau 5.5

⁷ Cette obligation est abolie en 1981 (Loi constitutive de 1981).

TABLEAU 5.5
NAFIN: STRUCTURE DE FINANCEMENT (1952-62)(millions de pesos)

Sources	1952		1955		1960		1962	
	Pesos	(%)	Pesos	(%)	Pesos	(%)	Pesos	(%)
Capital & Réserves	206	4.4	274	4.3	762	5.6	865	3.9
Titres	1,400	29.5	1,588	25.1	2,673	19.7	4,206	19.0
Étrangères	1,097	23.1	1,446	22.9	4,789	35.3	7,460	33.7
Revenus	1,576	33.2	2,580	40.8	5,133	37.8	9120	41.2
Autres	464	9.8	435	6.9	210	1.5	481	2.2
Total	4,742	100.0	6,323	100.0	13,568	100.0	22,132	100.0

Source: Aubey, 1966: tableau 5.

montre que de 1952 à 1962 le financement de la banque provient principalement de sources nationales, ces dernières lui fournissant entre 65% et 75% de son budget. Il indique aussi une part grandissante des ressources internationales dans le budget de l'institution. Tandis que durant les années 50 les apports externes ne lui fournissent qu'un peu de 20% de son budget, dès le début le début des années 60, ces derniers lui assurent le tiers de son financement. Malgré cela, il demeure que durant le développement stable (1950-69) l'institution, et par extension l'État, reste très dépendante du marché national pour financer son action, elle peut donc faire valoir aux autorités que des interventions politiques menacent sa santé financière. Le plus grand accès au financement international ne modifie que marginalement ce constat : les prêts des agences multilatérales de développement, qui constituent le gros des apports externes de la période (1950-69), étant conditionnels à une certaine utilisation et à une certaine rentabilité des projets.

5.1.3 LA COMPLÉMENTARITÉ DE L'ACTION DE LA BANQUE ET DU SECTEUR PRIVÉ

La dépendance de l'État aux ressources du marché de la banque peut pleinement s'apprécier par le fait que les activités de promotion de la banque durant la période (1950-69) visent à appuyer et non remplacer l'initiative privée. Les tableaux 5.6 et 5.7 présentent les données disponibles sur l'utilisation des fonds de l'institution par secteur économique durant le développement stable (1950-69). S'ils décrivent une même réalité, ils utilisent des méthodologies différentes quant à la catégorisation des différents secteurs d'activité, rendant une présentation-synthèse difficile. Le tableau 5.6 possède l'avantage de couvrir l'ensemble de la période du développement stable (1950-70) mais se limite aux grandes catégories que sont les infrastructures, l'industrie de base, l'industrie de transformation et les autres secteurs de

promotion. Pour sa part, le tableau 5.7 permet, en divisant les grands secteurs d'activité en sous-catégories, une lecture plus fine de l'allocation sectorielle des fonds de la banque. Il a toutefois la faiblesse de ne couvrir qu'une partie du développement stable (1953-64). Leur étude respective permet d'apprécier les priorités institutionnelles de l'époque.

À partir de la réforme de 1947 jusqu'à la fin du développement stable (1950-69), l'action promotionnelle de la banque s'inscrit dans ce qui est appelé la première phase de substitution ou substitution simple, à savoir le développement des industries de bases et les infrastructures. Dans le cadre de l'économie mixte, la banque se consacre ainsi premièrement au développement des projets de longue maturation tels les industries de base, avec 54.1% des fonds en moyenne (tableau 5.5). Cette activité est suivie de loin par la levée des goulots d'étranglement au niveau des infrastructures, avec 18.1% des fonds en moyenne, et à la substitution des biens de consommation courants, avec 17.5% des fonds en moyenne (tableau 5.5). Ainsi durant le développement stable (1950-69), si l'on combine les secteurs où la banque est le maître d'œuvre (infrastructure et l'industrie de base), c'est en moyenne un peu plus de 70% des fonds de l'institution qui sont destinés à des secteurs délaissés par l'entreprise privée.

Lorsqu'elle intervient dans le secteur de la transformation, potentiellement en concurrence avec le secteur privé, elle le fait si possible en association avec les entrepreneurs nationaux et étrangers, à travers des prêts, des lignes de crédits, des cautionnements de même qu'avec des participations au capital des entreprises, de manière à limiter les conflits. En date de 1961, ce sont ainsi quelque 533 entreprises privées qui ont bénéficié du soutien de la banque, soit par des prêts, des apports de capitaux ou une combinaison des deux (Aubey, 1966:51). De manière à ne pas trop empiéter sur le domaine privé, si en date de février 1964 la banque détient des participations dans quarante-sept entreprises, ce n'est que dans quinze d'entre elles que l'institution possède une position majoritaire (Aubey, 1966:51)⁸. Par ailleurs, malgré que la banque intervienne dans 15 secteurs d'activité différents, excluant la grande catégorie «Autres secteurs», l'analyse de son portefeuille montre une concentration autour de quelques secteurs-clés (tableau 5.6). Le transport et les communications (19.2% en moyenne des fonds) ainsi que l'électricité (20.8% en moyenne

⁸ Bien qu'il se déroule plus tard, durant le développement populiste (1970-82), le cas de la «mexicanisation» de John Deere, un producteur de machinerie, par la NAFIN est instructif et témoigne de la volonté de l'institution de ne pas s'ingérer si possible dans la gestion directe. Dans le cadre du programme de *mexicanisation*, les propriétaires étrangers de John Deere se voient obliger de céder 51% des actions de la compagnie à des entrepreneurs mexicains. Après avoir recherché en vain des investisseurs mexicains intéressés à acquérir la participation pendant plusieurs années, la NAFIN achète finalement les actions de l'entreprise, devenant ainsi son principal actionnaire (Bennett et Sharpe, 1982:188).

TABLEAU 5.6
NAFIN : UTILISATION DES FONDS PAR GRANDS SECTEURS (1950-70)

Année	1950	1960	1965	1970	Moyenne de période (%)
Secteur	(%)	(%)	(%)	(%)	
Infrastructure	14.9	9.6	17.3	30.6	18.1
Industries	65.3	81.5	73.9	65.6	71.6
Base	48.1	63.4	56.9	47.8	54.1
Transformation	17.2	18.1	17.0	17.8	17.5
Autres	19.8	8.9	8.8	3.8	10.3
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Villa,1976:tableau 3.

TABLEAU 5.7
NAFIN : UTILISATION DES FONDS PAR INDUSTRIE (1953-64)

Année	1953	1955	1960	1964	Moyenne de période (%)
Secteur	(%)	(%)	(%)	(%)	(%)
Infrastructure	47.2	28.5	57.2	66.6	49.9
Transports et communications	21.4	20.5	19.2	15.8	19.2
Électricité	17.2	2.1	28.4	35.6	20.8
Routes et ponts	-	-	0.9	3.2	1.0
Irrigation & autres travaux	8.6	5.9	8.7	12.0	8.8
Industrie de base	12.4	17.8	15.8	8.0	13.5
Pétrole et charbon	6.3	10.8	9.7	3.4	7.6
Mines et acier	5.5	6.3	5.6	3.3	5.2
Matériaux de construction	0.6	0.6	0.4	0.2	0.5
Métaux non-ferreux	-	-	-	1.1	0.0
Industrie de transformation	14.9	21.0	18.1	16.6	17.7
Aliments et boissons	6.5	5.5	3.9	2.1	4.5
Textiles et vêtements	2.6	2.9	1.0	1.8	2.1
Papier	0.9	1.4	2.4	2.1	1.7
Chimie et fertilisants	2.3	2.1	3.1	3.9	2.9
Métal et machinerie	-	1.6	1.3	1.0	1.0
Équipements de transport	0.1	6.0	5.6	5.0	4.2
Autres	2.5	1.4	0.8	0.7	1.4
Autres secteurs	25.2	11.7	8.9	8.8	13.7
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source: Aubey,1966:tableau 6.

des fonds) font l'objet d'investissements massifs (plus de 10% des fonds). Si l'on y ajoute les secteurs qui bénéficient d'investissements importants (de 5% à 10% des fonds) : l'irrigation et autres travaux (8.8% en moyenne des fonds), le pétrole et le charbon (7.6% en moyenne des fonds) de même que les mines et l'acier (5.2% en moyenne des fonds), la banque consacre alors 61.6% de ses fonds à la promotion de ces cinq secteurs. Cette concentration sectorielle de l'action de la NAFIN s'explique par la priorité gouvernementale de lever les goulots d'étranglement et les coûts volumineux nécessaire au développement des infrastructures. Par exemple, la nationalisation de l'électricité en 1960 est directement responsable du fait que cette année-là près de 30% et en 1964 le tiers des fonds de l'institution soit consacré à la promotion de cette seule activité. Cette concentration s'explique également pour des raisons d'inertie institutionnelle. Une fois qu'elle développe une certaine expertise dans un domaine, l'institution préfère poursuivre dans le domaine plutôt que de s'aventurer en terrains nouveaux⁹.

À ces critères «qualitatifs» de l'intervention s'ajoute un volet «quantitatif». La meilleure façon d'illustrer l'importance de la banque dans le développement économique du Mexique est de comparer le volume des fonds canalisé par l'institution en relation au financement industriel accordé par l'ensemble du système bancaire. C'est volontairement que la période utilisée (1942-74) au tableau 5.8 excède le développement stable (1950-69). L'utilisation d'une longue période rend mieux compte du fait que le développement stable (1950-69) est l'âge d'or de la banque.

Année	(%)	Année	(%)	Année	(%)
1942	4.8	1953	40.9	1964	40.3
1943	12.3	1954	45.1	1965	38.0
1944	15.0	1955	50.0	1966	38.4
1945	24.0	1956	48.9	1967	35.7
1946	23.9	1957	46.6	1968	35.6
1947	26.7	1958	47.2	1969	32.1
1948	28.3	1959	43.5	1970	29.7
1949	33.1	1960	45.9	1971	31.7
1950	33.2	1961	44.7	1972	31.3
1951	30.9	1962	41.2	1973	31.1
1952	36.4	1963	40.7	1974	36.4

Source: Villa, 1976: tableau 4.

⁹ Le phénomène est particulièrement bien documenté lors de la planification du Complexe sidérurgique Lazaro Cárdenas/Las Truchas (SICARTSA) à la fin des années 50 et durant les années 60 alors que la NAFIN est la principale institution de l'État, sinon la seule, à se faire l'avocate du nouveau complexe sidérurgique (Godar Schucking, 1982).

Durant les quelques vingt ans que dure le développement stable (1950-69), la NAFIN fournit en moyenne 40.8% de l'ensemble du financement bancaire à l'industrie, un taux moyen supérieur à n'importe quelle année qui compose la base de comparaison. Toutes proportions gardées, c'est sous la Présidence d'Adolfo Ruiz Cortines (1952-58) que l'impact de la NAFIN sur l'industrie fut le plus grand. Sous cette administration, la banque assure en moyenne 46.5% de l'ensemble du financement bancaire à l'industrie, enregistrant des pointes records en 1955 de 50.0%, en 1956 de 48.9% et dans une moindre mesure en 1958 de 47.2% (tableau 5.7). Le bilan de la banque est d'autant plus impressionnant lorsque l'on tient compte du fait, par exemple, qu'en 1955, année sommet, les banques de développement mexicaines ne détiennent ensemble que 27% de l'actif bancaire (Maxfield, 1993:tableau 8.1).

La feuille des réalisations de l'institution n'est toutefois pas sans reproche. Déjà au début des années 50 Mosk (1950 in Anderson, 1968:150) avait critiqué la banque pour le peu d'attention qu'elle accorde aux petits et moyens industriels. La création du Fonds de Garanties et du Développement de la Petite et Moyenne Entreprise (*Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña*, FOGAIN) par la NAFIN en 1953 vise sans doute à contrer en partie cette critique mais comme le chapitre 7 le montrera, le support institutionnel à la petite et moyenne entreprise demeure jusqu'aux années 90 une activité marginale. D'autres comme Aubey (1966:102-109) ont fait remarquer que les entreprises supportées financièrement par la banque présentent d'une manière générale un ratio d'endettement/équité de vingt à quarante-quatre points de pourcentage supérieurs à ceux des entreprises non appuyées de l'échantillon de contrôle. Cela laisse paraître une plus grande fragilité aux coûts du financement des firmes appuyées et dans bien des cas une plus faible rentabilité. Toutefois à l'époque ces diverses lacunes ne semblent guère porter atteinte à la confiance des dirigeants politiques dans le fait que l'institution fait partie intégrante de la solution aux problèmes de développement.

5.1.4 L'APPUI DU POLITIQUE À L'ACTION DE LA BANQUE

Sur l'ensemble de la période du développement stable (1950-69), l'institution jouit d'un environnement politique propice à son épanouissement¹⁰. À nulle autre époque, l'institution ne

¹⁰ Ayant déjà fait l'objet d'une présentation, lors de la discussion sur le personnel de la banque, ses sources de financement et ses réalisations, l'environnement interne est volontairement mis ici de côté. La discussion vise plutôt à identifier le système de relations qu'entretient la banque avec le système politique durant le développement stable (1950-69).

connaît une plus grande stabilité au niveau de sa haute direction (tableau 5.8), ce qui indique que les autorités politiques se montrent alors minimalement satisfaites de l'orientation stratégique et des réalisations de la banque. Cette satisfaction se vérifie également par les actes légaux posés par le gouvernement. Elle s'illustre, par exemple, lors des différents décrets qui portent le capital social autorisé de la banque de 12.5 millions en 1947 à 1,300 millions de pesos en 1964 (tableau 5.1). Ou encore, lors de la promulgation de Loi constitutive de 1954 qui stipule dans son premier article que : «Quand les établissements publics et les autres organisations décentralisées contractent la mise en œuvre de travaux ou l'acquisition d'équipement et de matériel ou du financement à l'extérieur du pays, ils devront obtenir l'opinion favorable de la Nacional Financiera en tout ce qui est relatif à ces financements. Une infraction sera cause de nullité des opérations». Ce dernier exemple indique bien que non seulement la NAFIN est devenue le bras financier du gouvernement mais aussi qu'elle agit à l'époque comme organisme de coordination de la politique économique.

Plusieurs facteurs expliquent la confiance des dirigeants politiques dans l'institution et la vaste autonomie qu'elle possède pour réaliser ses mandats. La première raison est reliée au fait qu'à la fin de la seconde guerre mondiale les successions présidentielles sanglantes sont déjà de mauvais souvenirs et que fort des premiers succès de l'ISI le régime veut institutionnaliser son autorité. À l'instar des autres institutions à vocation économiques centrales comme la SHCP et la Banque du Mexique, la gestion prudente des fonds de l'institution s'inscrit dans un processus de légitimation à long terme de l'État comme acteur économique crédible, c'est-à-dire dont l'action permet d'élever le niveau de vie de la population (Centeno,1994:77). Bien sûr à l'occasion on lui reproche d'être au service du PRI et de financer des activités sur des bases partisanses (Anderson,1963:158), mais ses actions s'inscrivent avant tout dans une perspective de développement et de légitimation politique du régime à long terme. Ces quelques critiques n'empêchent pas le PAN au Congrès, par exemple lors de la révision de ses statuts de 1955 qui double son capital social (voir tableau 5.1), de défendre l'institution et de supporter à l'unanimité l'initiative gouvernementale (Anderson, 1963:158).

Une autre importante raison de l'autonomie de l'institution est le fait qu'elle concentre à l'époque une bonne partie de l'expertise nationale dont dépend le régime pour éclairer ses décisions économiques, et delà, pour assurer sa propre légitimité (Anderson,1963:159). Durant le développement stable (1950-69), cette expertise s'exprime dans de plus en plus de secteurs, faisant de la banque une institution de coordination de la politique industrielle mexicaine, et de là

renforce son influence. Parce qu'elle incarne la politique industrielle du pays, la NAFIN doit planifier ses actions en association avec les institutions économiques centrales dont la SHCP, la SPP, la Banque du Mexique, SEPANAL, et, dans une moindre mesure, avec les autres institutions sectorielles, comme les autres banques de développement, SECOFI et SEMIP. Parce qu'elle est l'un des plus importants opérateurs sur le marché des capitaux, elle entretient des relations avec la *Comisión Nacional de Valores* (CNV). Parce qu'elle est l'un des principaux bailleurs de fonds des sociétés d'État, ses dirigeants siègent sur la plupart de leurs conseils d'administrations. Parce que ses actions ont une incidence directe sur la rentabilité des entreprises privées, elle entretient des relations étroites avec le monde des affaires, dont certains représentants siègent sur son conseil d'administration. Parce qu'elle représente le gouvernement sur les marchés financiers internationaux privés et institutionnels, elle y a établi de solides relations d'affaires. En raison de sa centralité politico-économique, il n'est donc pas surprenant que l'institution puisse fortement influencer les choix économiques mexicains durant le développement stable (1950-69).

Une autre facteur, pour nous plus important, a trait au fait que comme l'institution se finance principalement sur le marché, le régime se retient d'effectuer des interventions politiques qui auraient eu pour effet de miner la confiance des investisseurs¹¹. En outre, la banque se fait une règle d'or de maintenir à distance les autorités politiques. D'une part, elle fait sienne la règle de toujours afficher une certaine rentabilité opérationnelle (tableaux 5.2 et 5.5) de manière à limiter au maximum le recours aux deniers publics pour financer ses interventions, et ainsi évite l'étude trop poussée par son actionnaire, l'État, de son bilan et de sa gestion. D'autre part, ayant compris l'enseignement de la réforme de 1949 à l'effet que l'envahissement de la sphère privée ne lui crée que des ennuis¹², la banque fait également sienne la règle de ne pas susciter de conflits avec le secteur privé et préfère agir en complémentarité plutôt qu'une concurrence avec lui¹³.

¹¹ Par exemple, suite à une série d'entrevues effectuées auprès de gens d'affaires, Aubey (1966:134) conclut que : «La plupart des gens interviewés croyaient en fait qu'à quelques reprises les activités de la Nacional Financiera étaient motivées par des raisons politiques. Toutefois, ces mêmes individus exprimaient l'opinion que, dans son ensemble, ces cas étaient l'exception plutôt que la règle».

¹² voir la section 2.3.3.

¹³ Les opérations de sauvetage d'entreprises privées constituent une zone d'ombre à cette règle. Par exemple, lorsque sous le Président López Mateos (1958-64) des groupes d'industriels, notamment la CONCAMIN, se mettent à réclamer que la NAFIN se défasse à leur profit des entreprises dans lesquelles elle possède des participations aussitôt que ces dernières sont remises financièrement sur pied, la réaction de la banque est de deux ordres. Elle vend bien quelques actifs secondaires mais d'une manière générale, préserve l'essentiel de ses participations se contentant à la place d'affirmer laconiquement qu'elle ne s'en départira que lorsque : «Leurs économies seront absolument saines»(Anderson, 1963:164).

Le succès de la NAFIN durant le développement stable (1950-69) s'explique par la conjonction des facteurs qui favorisent une forte autonomie institutionnelle : l'environnement, la légitimité, les ressources financières et l'expertise technique, et de là son essor. La banque se situe au haut de la structure politique mexicaine de l'époque, presque à égalité avec la Banque du Mexique, directement sous le ministère des Finances, avec qui elle entretient des liens privilégiés et partage l'objectif d'appuyer et non de remplacer le secteur privé dans le processus d'industrialisation nationale. Toutefois, durant les dernières années du développement stable (1950-69) la banque connaît une perte relative de son influence économique puis politique. D'un sommet de 50% enregistré en 1955, elle ne fournit désormais plus qu'environ le tiers du financement industriel bancaire national (tableau 5.8). Le développement populiste (1950-69) ne fera qu'accentuer ce déclin. Il n'est donc pas surprenant qu'encore aujourd'hui qu'une partie importante du personnel de l'institution s'identifie à cet âge d'or où la NAFIN planifiait le devenir économique du pays.

5.2 L'ÉTAT-ENTREPRENEUR ET LE POPULISME. LE RÔLE CONTRADICTOIRE DE LA NAFIN (1970-82)

Alors que la banque s'est faite l'avocate sans réserve du développement stable (1950-69), il est plus difficile de statuer sur la position de la NAFIN durant le développement populiste (1970-82). D'une part, les informations sur l'action institutionnelle de la banque se font plus rares que durant la période précédente, les études de Villa (1976) et de Ramírez (1986) de même que les témoignages des PDG de la période (NAFIN (dir.), 1985) faisant figures d'exceptions. D'autre part, face à l'orientation populiste de la politique économique, elle a une attitude ambivalente, créant ce qui peut être décrit comme un malaise institutionnel. D'un côté, l'effort d'industrialisation et l'accélération du programme de *mexicanisation* sous les Présidents Echeverría (1970-76) et López Portillo (1976-82) ouvrent de nouvelles possibilités de substitution, notamment en ce qui concerne les biens intermédiaires. La banque est par ailleurs appelée à jouer un rôle prépondérant dans la consolidation du secteur public (voir tableau 5.12). D'un autre côté, l'arrivée aux commandes de l'État du courant populiste fait poindre à l'horizon des lendemains beaucoup moins heureux pour l'institution. Contrairement à leurs prédécesseurs les Présidents Echeverría (1970-76) et López Portillo (1976-82) n'hésitent pas à utiliser les fonds de l'institution à des fins partisans, les apports externes privés leur permettant, nous l'avons vu, de faire fi des conditions d'un financement sur le marché national ou d'un financement conditionnel auprès des agences multilatérales de crédit. Cela représente une réelle menace à l'autonomie de la NAFIN, d'autant plus que contrairement à la période précédente elle est dans une position beaucoup moins avantageuse pour résister aux pressions politiques.

La désignation du Président Luis Echeverría (1970-76) entraîne le départ de son plus fidèle allié politique du cabinet, le ministre des Finances, Antonio Ortiz Mena (1958-70), et avec lui, le départ du PDG de la banque José Hernández Delgado (1952-70). Durant les douze années que dure la période populiste (1970-82), la NAFIN voit passer à sa tête pas moins de cinq PDG et six ministres des Finances, alors que durant le développement stable (1950-69) la haute direction de la banque était l'affaire de quatre individus, deux PDG et deux titulaires de la SHCP (de trois si l'on considère que Antonio Carrillo Flores a occupé les deux fonctions) (tableau 5.1). Sans parler d'instabilité proprement dite, les nombreux changements de PDG fragilisent l'institution du fait qu'ils ne favorisent ni l'identification des dirigeants aux objectifs institutionnels ni la solidarité du personnel envers ses dirigeants, l'exception étant peut-être David Ibarra Muñoz (1976-77) issu de ses rangs. Le phénomène est par ailleurs exacerbé du fait qu'au plan interne les politiques expansionnistes du gouvernement remettent en question l'équilibre relatif qui s'était développé entre ceux que nous avons appelé les financiers et les ingénieurs.

À l'instar des autres monétaristes dont le pouvoir au temps du développement stable (1950-69) résidait sur le contrôle des capitaux, en particulier sur leur accès aux capitaux étrangers, les financiers se retrouvent sur la touche parce que le Président Echeverría (1970-76) établit la Présidence comme unique lieu d'élaboration des politiques économiques en remplacement du système de consultation sur les politiques financières et monétaires entre la Présidence, la SHCP et la Banque du Mexique qui prime jusqu'alors (Maxfield, 1993:251). Leur position se détériore encore plus du fait que les grandes banques et les investisseurs internationaux remplacent désormais les agences multilatérales de crédit, avec qui la banque entretient depuis longtemps des relations privilégiées. Ainsi, dès 1975, les agences multilatérales de crédit ne lui fournissent plus que 40% de ses ressources externes, et durant le boom pétrolier (1977-82) leur part ne cesse de fléchir pour s'établir à 30.5% en 1982. À l'inverse, la part des banques et les investisseurs internationaux augmente parallèlement, passant de 37% à 48% entre 1975 et 1982 (tableau 5.9).

La capacité de la NAFIN de contrôler l'allocation des ressources externes se détériore surtout du fait que durant le développement populiste (1970-82) on lui retire sa position de monopole en tant qu'unique intermédiaire du gouvernement fédéral auprès des bailleurs de fonds internationaux¹⁴,

¹⁴ Durant la période, on lui retire également ses pouvoirs réglementaires sur le marché national des capitaux que l'on confie à la CNV, nouvellement fondée à cette effet (Ibarra Muñoz, 1985:242-243).

TABLEAU 5.9
STRUCTURE DE LA DETTE INTERNATIONALE DE LA NAFIN PAR
TYPE DE CRÉANCIER (1975 et 1982) (%)

Type de créancier	1975	1982
Banques et investisseurs internationaux	37	48.0
Agences multilatérales	40	30.5
Autres (dont EXIMBANK)	33	21.5
Total (Total = 100.0%)	175 milliards de pesos	13.3 milliards de dollars

Sources : Villa,1976:103-104; D'après Ramírez,1986:tableau 3.12.

limitant par le fait même la capacité de la banque de contrôler l'utilisation des crédits externes, et de là, son influence sur les autres grandes institutions sectorielles. Si en 1975, la banque demeure le plus important emprunteur de l'État mexicain sur la scène internationale, elle n'assure plus que le tiers des entrées internationales. Les autres grands emprunteurs publics sont alors en ordre d'importance : BANOBRAS (11%), le gouvernement fédéral (10%), PEMEX, la CFE et BANCOMEXT (9% chacun) de même que TELMEX et la Banco Nacional Agropecuario (4% chacun), une quinzaine d'autres institutions de moindre importance assurant ensemble la partie restante (Villa,1976:102). Durant le boom pétrolier (1977-82), la participation de la banque au financement international continue de diminuer pour ne représenter que 17.2% en 1982 (tableau 5.10). Il s'agit ici bien sûr d'une diminution toute relative du rôle de la banque dans le financement international du pays, en terme nominal, la banque canalise toujours un volume plus important de fonds. Par exemple, entre 1977 et 1982, les engagements directs de la banque, excluant les endossements, ont presque doublé passant de 5.9 à 10.9 milliards de dollars (Ramírez,1986:tableau 3.10).

La perte de contrôle de l'institution sur le financement international s'explique par quatre facteurs : premièrement, une plus grande disponibilité des capitaux internationaux en particulier des capitaux privés; deuxièmement, le fait que NAFIN a déjà au début de 1972 atteint sa limite légale d'emprunt et que les actionnaires (l'État) tardent jusqu'en 1974 à injecter de nouveaux pour rééquilibrer son ratio dette/équité (Martínez Domínguez,1985:123); troisièmement, le fait

TABLEAU 5.10 PARTICIPATION DE LA NAFIN À LA DETTE INTERNATIONALE PUBLIQUE À LONG TERME (de plus d'une année)(1975-1982)		
Année	Secteur public (milliards de dollars)	Participation de la NAFIN (%)
1975	145 (a)	33.3
1979	28.3	20.1
1980	32.3	18.8
1981	42.2	15.2
1982	49.5	17.2

Note : a) milliards de pesos.
Sources : Villa,1976:102; Ramírez,1986:tableau 3.11.

que la plupart des organismes et banques internationales ont des limites légales quant au niveau de créance qui peut être détenu par un seul emprunteur (Villa,1976:102); et, enfin, quatrièmement, des changements dans les priorités économiques gouvernementales et la volonté présidentielle de contrôler l'orientation de la politique économique. Aussi, la situation des ingénieurs durant le développement populiste (1970-82) est à peine plus enviable que celle des financiers. Même s'ils voient quelques-uns de leurs projets se réaliser, ils connaissent bientôt ce que signifie le style personnel de gouverner du Président Echeverría (1970-76) et apprennent eux aussi que c'est à *Los Pinos* que se décide la politique économique. Durant la période, les aspects politiques prennent rapidement le dessus sur les critères économiques ou techniques dans la définition des projets, c'est-à-dire sur ce qui constitue la seconde grande force de l'institution.

La faible capacité de la NAFIN à résister aux pressions politiques s'explique également par une perte au niveau de sa centralité. Outre la perte de son contrôle sur l'allocation des ressources, qui vient d'être mentionnée, cette perte s'observe dans sa part du financement industriel bancaire national. Du sommet de 1955 où elle assure seule 50% du financement industriel national, en 1970, il n'en reste que 29.7% qui transite par l'institution, entraînant invariablement un perte de contrôle sur l'orientation des choix d'investissement (tableau 5.8). Durant le développement populiste (1970-82), en particulier durant le boom pétrolier(1977-81), la tendance se renverse mais la part de la NAFIN dans le financement industriel demeure en dessous de son sommet historique. Ainsi, Ramírez (1986 :83) estime que la part de la banque au financement industriel total du système bancaire croît de 31.3% en 1973 à plus ou moins 40% en 1977 à 45.9% en 1979. Selon Ramírez (1986:45-49), il s'agit là d'un processus normal, l'institution étant en quelque sorte victime de la réussite économique du pays voire de sa propre réussite. D'une part, avec l'industrialisation s'opère une transformation radicale des problèmes à résoudre. De simples, ils

deviennent rapidement plus exigeants d'un point de vue technologique et administratif, ce qui pousserait les banques de développement à une plus grande spécialisation. Les données du tableau 5.11 confirme cette dernière affirmation en illustrant un déplacement, durant les années 70, de l'allocation sectorielle des fonds de l'institution. Le tableau indique en particulier une réorientation des ressources des infrastructures vers l'industrie de base. De plus de 60% des fonds que les infrastructures recevaient en 1963 et 1974, leur part ne s'élève plus qu'à 45.6% en 1981 et seulement à 20.5% en 1983 (tableau 5.11).

Secteur	1963	1974	1979	1981	1983
Infrastructure	60.3	61.5	55.7	45.6	20.5
Industrie	35.6	30.6	28.4	32.4	54.0
Base	18.4	10.3	16.7	23.1	41.4
Transformation	17.2	20.3	1.7	9.3	12.6
Autres	4.1	7.9	15.9	22.0	25.5
Total	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0

Source : Ramírez, 1986:tableaux 3.4 et 3.7.

D'autre part, avec l'industrialisation, se créent de nouveaux pôles de connaissance que ce soit parmi les autres institutions étatiques ou parmi l'entreprise privée, réduisant par le fait même son «monopole» sur l'expertise nationale. Ces deux facteurs seraient la cause du rétrécissement de son champ d'action et son recentrage sur l'industrie, en particulier sur les entreprises du secteur public. De plus, les grands travaux de même que le financement des exportations et des importations industrielles sont respectivement de plus en plus assurés par BANOBRAS et BANCOMEXT, les deux autres grandes banques de développement du Mexique. Alors que l'actif de la NAFIN (34.0 milliards de pesos) et celui combiné des autres banques de développement (35.9 milliards de pesos) est plus ou moins à égalité en 1970, avec respectivement 54.6 et 98.4 milliards de pesos dès 1974 l'actif de la banque ne représente plus qu'environ la moitié de celui combiné des autres banques (Villa, 1976:tableau 10). Toutefois ce qui contribue sans doute le plus à la marginalisation politique de l'institution est le fait que durant le développement populiste (1970-82) ce ne sont plus les infrastructures ni les grands projets qui constituent les principaux vecteurs de la croissance mais le secteur pétrolier sur lequel la banque n'exerce aucun contrôle.

La faible capacité de résistance de l'institution aux pressions politiques s'explique enfin par son «nouveau» rôle dans le modèle économique populiste. Bien qu'à toute les périodes de son histoire, la NAFIN assume un rôle de banquier de dernier recours (Bennett et Sharpe,1982) en socialisant une partie appréciable des coûts de l'industrialisation, à nulle autre époque que durant le développement populiste (1970-82), la banque ne joue un rôle aussi contradictoire au plan institutionnel. L'observation s'applique bien à la multiplication des Fonds dédiés (*fideicomisos*) durant la période (1970-82). Leurs budgets triplent, croissant à un rythme annuel d'environ 25% de 1970 à 1973 (Maxfield,1993:250). La NAFIN est ainsi appelée à administrer et à financer en partie environ quatre-vingt-dix fonds dédiés en 1976 (Villa,1976:133) et 322 en 1982 (NAFIN, Rapport annuel,1982:26). Même si les plus importants¹⁵ s'inscrivent directement dans le champ d'expertise de la banque, certains tels que le Fonds dédié pour coopérer à la solution des problèmes des colonies prolétaires de Tampico (*Fideicomiso para Cooperar en la Solución de los Problemas de las Colonias Proletarias de Tampico*) ou le Fonds dédié pour l'octroi de crédits aux coopératives de pêches pour l'acquisition de bateaux de pêches aux crevettes (*Fideicomiso para el Otorgamiento de Créditos a Favor de Cooperativas Pesqueras para la Adquisición de Barcos Camaroneros*), illustrent une utilisation très élargie du concept de développement industriel. Sans présumer de leur utilité économique respective, il faut souligner que la plupart de ces Fonds sont le résultat de décisions politiques plutôt qu'institutionnelles et qu'en 1982, l'actif en fiducie de 245.2 milliards de pesos accapare 25.8% des ressources de l'institution soit 950.7 milliards de pesos (NAFIN Rapport annuel,1983:27 et tableau 3).

Un autre bon exemple de l'utilisation politique des fonds de la NAFIN est qu'on l'oblige à participer sous la forme de prêts et d'endossements, au financement des sociétés d'État dans lesquelles elle ne détient aucun intérêt. C'est ainsi qu'en 1970 la NAFIN doit prêter un milliard de pesos à la Banque du Mexique et à partir de là vers le secteur public, à un taux approximatif de 8% alors que pour amasser cette somme l'institution doit offrir des rendements allant de 11.8 et 13% annuellement (Martínez Domínguez,1985:126). Entre 1976 et 1982, c'est un autre quatre milliards de pesos qui est prêté pour assainir financièrement les sociétés d'État (Espinosa de los Reyes,1985:264). Entre juillet 1981 et juin 1982, dans la foulée du début de la crise financière, le transfert des ressources de la banque vers le gouvernement et le secteur public atteint son sommet

¹⁵ Les fonds dédiés les plus importants, en 1976, sont : le *Fondo de Garantía y Fomento Industria* (FOGAIN), le *Fondo Nacional de Fomento Industrial* (FOMIN), le *Fondo Nacional de Fomento al Turismo* (FONATUR), le *Fondo Nacional de Estudios de Preinversión* (FONEP), le *Fideicomiso de Conjuntos, Parques, Ciudades Industriales y Centros Comerciales* (FIDEIN) et le *Fideicomiso de Minerales no Metálicos Mexicanos* (Villa,1976:132-146).

pour la période (1979-82). Cette année-là le gouvernement fédéral et le secteur public absorbent près de 95% des prêts consentis par l'institution. C'est ainsi que sur les quelque 328.6 milliards de pesos prêtés entre juillet 1981 et juin 1982 le gouvernement fédéral reçoit directement 221.6 milliards de pesos ou 68% du total, les organismes décentralisés, essentiellement PEMEX et la CFE, 35.4 milliards de pesos ou 10.8% du total, les différents ministères 10.0 milliards de pesos ou 3% du total, les sociétés d'État 30.1 milliards de pesos ou 9.2% du total, les fonds dédiés 14.7 milliards de pesos ou 4.5% du total et, enfin, les entreprises privées incluant les participations minoritaires de la NAFIN 16.7 milliards de pesos ou 5.1% du total (NAFIN Rapport annuel 1982:30). Comme les prêts de l'institution au secteur public se convertissent généralement en dons et en pertes sèches, il n'est pas surprenant qu'un des PDG de la banque (1970-74), Martínez Domínguez (1985:127), se soit plaint : «Ces débiteurs (les sociétés d'État) de la NAFIN se considéraient intouchables parce que l'instance supérieure décidait sa fortune, ses programmes, son endettement, ses contrôles et le rééchelonnement en guise de paiements de sa dette».

La meilleure illustration de l'utilisation politique des fonds de la NAFIN est la consolidation du Groupe Industriel NAFIN durant les années 70 (tableau 5.12)¹⁶. Partant de quarante-sept entreprises en 1964, le nombre d'entreprise du Groupe industriel s'élève à soixante-neuf entreprises en 1974, puis à quatre-vingt-huit entreprises en 1982. La progression est particulièrement marquée durant le boom pétrolier (1978-81), période durant laquelle quinze nouvelles entreprises s'ajoutent au Groupe industriel. Peut-être le meilleur moyen d'illustrer le renforcement du Groupe industriel durant le boom pétrolier (1977-82) est de considérer le nombre d'employés. Ce dernier passe de 113,861 à 175,072 entre 1977 et 1982 respectivement, une augmentation de 61,211 ou de 53.8%. Par ailleurs les données du tableau 5.12 semblent indiquer que la NAFIN s'éloigne alors du principe guidant son intervention durant le développement stable (1950-69) voulant que dans ses investissements elle s'associe à des partenaires et leur confie la gestion des entreprises. Durant le développement populiste (1970-82), la banque assume une part plus importante du risque financier lié au développement des sociétés d'État. Les données indiquent ainsi une part grandissante de la participation de la NAFIN au capital social du Groupe industriel, cette dernière passant de 37% à 41% entre 1974 et 1982. Cette volonté d'assumer une part accrue du risque est particulièrement marquée dans le cas des entreprises dites stratégiques. Par exemple, c'est dans 43% des entreprises de biens d'équipement

¹⁶ Bien que le Groupe Industriel NAFIN se compose également de quelques sociétés financières, la Banco Internacional étant de loin la plus importante d'entre elles, la discussion qui suit exclut volontairement ces sociétés et se concentre sur l'évolution des entreprises industrielles qui composent le Groupe industriel.

constituées entre 1977 et 1982, soit 6 des 13 entreprises, que NAFIN détient une participation d'au moins 50% (Ramírez,1986:tableau 4.21).

Année	Nombre d'entreprises	Participation de la NAFIN au capital social du Groupe (%)	Nombre d'employés
1964	47	n.d.	n.d.
1974	69	37	n.d.
1977	69	n.d.	113,861
1978	71	n.d.	125,355
1979	73	n.d.	137,559
1980	81	36	154,376
1981	88	40	175,072
1982	88	41	n.d.

Sources : (1964) Aubey,1966:51; (1974) Villa,1976:tableau 6; (1977-81) Ramírez,1986:tableaux 20 et 22; (1982) NAFIN Rapport annuel 1982:tableau 54.

Si le renforcement du Groupe industriel est représentatif de l'ensemble du secteur public, les sauvetages d'entreprises sont responsables de près de la moitié des nouvelles entreprises du Groupe, les nouvelles initiatives stratégiques du gouvernement et de la NAFIN de l'autre moitié (voir: Péres et Casar,1988:31). Même si l'éventail des produits de son Groupe industriel va de la bicyclette à l'acier en passant par les locomotives, la critique de Villa (1976:72) à l'effet que la NAFIN manque de sélectivité dans ses choix d'investissement semble exagérée. Sans pouvoir statuer sur l'ensemble de la période, les données de 1982 indiquent clairement une concentration du portefeuille dans les secteurs traditionnels d'intervention de la banque, les investissements dans l'acier (46.8%), la chimie (fertilisants)(25.7%) de même que la machinerie et les appareils électriques (16.4%) composant ensemble 88.9% du portefeuille (Ramírez,1986:tableau 3.9).

Là où la critique porte le plus se situe au niveau de la rentabilité du Groupe industriel. Villa (1976:76) estime qu'en relation au capital comptable du Groupe industriel, 5,092 millions de pesos, les profits réalisés en 1974, 253 millions de pesos, représentent un rendement de 5%, c'est-à-dire un rendement bien en dessous du coût moyen du capital, évalué quant à lui à 11.5%. Sous le Président López Portillo (1976-82), la profitabilité de son Groupe industriel ne s'améliore guère. Pour 1981, les profits réalisés, 6,970 millions de pesos, en relation au capital comptable de

143,968 millions de pesos du Groupe industriel indique un rendement de 4.8%¹⁷. Si l'on considère que dans son ensemble NAFIN affiche la même année, notamment en raison de ses prêts, une rentabilité brute de 35.7%, elle-même affectée par la performance de son Groupe industriel (NAFIN Rapport annuel 1983, tableau 2) ou encore que le LIBOR avoisine alors les 16.7% (tableau 3.3), le résultat du Groupe industriel n'est pas mirobolant. Les nouvelles entreprises semblent particulièrement nuire à sa rentabilité. Si en 1974 68% des entreprises du Groupe, soit 47 des 69, enregistrent des profits, ce n'est plus que 48% d'entre elles, soit 38 des 79, qui présentent des bénéfices en 1978 (Villa, 1976:76; Almeida Durán, 1980:39). Cependant, comme l'illustre l'exemple de SICARTSA, présenté au prochain chapitre, même les secteurs où la banque possède depuis longtemps une expertise et où elle détient des participations importantes connaissent des ratés. Aussi, compte tenu de la faible rentabilité du Groupe industriel, la croissance du Groupe se comprend avant tout par l'injection de la part de la NAFIN de nouveaux fonds¹⁸, limitant par le fait même la capacité de la NAFIN d'entreprendre de nouvelles initiatives en faveur du développement.

L'ancien PDG de la banque, Guillermo Martínez Domínguez (1970-74), décrit bien les problèmes de liquidité que la NAFIN éprouve sous le Président Echeverría (1970-76). Il soutient que dès 1972 la limite légale d'emprunt est atteinte; la vente des titres obligataires diminue en raison de la forte inflation et de la suppression des incitatifs fiscaux qui y étaient attachés; le gouvernement refuse de permettre de recevoir des dépôts bancaires ce qui aurait permis de se financer à un meilleur taux que ceux offerts sur les marchés internationaux; les fonds se trouvent de plus en plus «congelés» dans les entreprises inefficaces du secteur public (Martínez Domínguez, 1985:123-130). Le problème central de la NAFIN n'est pas tant la faible rentabilité de son Groupe. C'est plutôt le fait qu'elle ne peut y apporter des correctifs qui auraient pu prendre la forme d'un meilleur contrôle de l'utilisation des fonds, d'une rationalisation de l'effectif et des procédés, d'une structure de prix qui reflète les coûts de production ou, dans les cas de pertes chroniques, de vente ou de liquidation d'actifs. Le principal obstacle à la restructuration de son Groupe industriel est politique. Nombreux parmi les dirigeants des différentes entreprises, notamment parmi les plus importantes du Groupe, sont, suivant des critères politiques, nommés directement par le Président de la République (Villa, 1976:78). Le Président López Portillo (1976-82) ne se montre guère plus ouvert que son prédécesseur. Par exemple, Jorge Espinosa de los Reyes (1985:283) raconte que lorsqu'il était PDG de l'institution (1977-82) :

¹⁷ D'après NAFIN, Rapport annuel, 1982:70-71.

«De façon permanente se réitérait aux autorités compétentes qu'il serait approprié que lors de la désignation des directeurs des entreprises filiales de l'Institution soit entendues (...) les suggestions de Nafinsa (...) Il est désirable de bannir la pratique inconvenante de confier la direction des sociétés d'État à des personnes dépourvues de connaissances suffisantes dans l'administration d'entreprises. L'expérience a été désastreuse».

Les témoignages des anciens PDG de la banque permettent de soutenir qu'à partir du début des années 70 la haute direction de l'institution est convaincue que la raison profonde des déséquilibres économiques d'alors n'est pas le modèle d'ISI poursuivi mais que le gouvernement s'en soit éloigné pour adopter des politiques populistes. Le témoignage de Guillermo Martínez Domínguez (1970-74) est particulièrement éloquent à ce sujet. Dès la première ligne, il note que :

«Une conception différente dans la manière de conduire l'économie nationale s'est développée depuis 1971. Il est proposé abandonner le modèle du développement stable sans préciser comment et avec quoi le substituer pour assurer les objectifs de la Révolution mexicaine. (...) En 1971 la trajectoire historique a été déviée. Cette année-là, les autorités monétaires nous déclarèrent en marge de l'économie mondiale qui, évidemment, nous rattrapa (...) Par le rectorat et l'illusion du «pouvoir» s'improvisa une fiction»(Martínez Domínguez,1985:105).

D'une manière générale, le projet économique défendu par l'institution entre les années 1970 et 1982 est de retourner à la politique du développement stable (1950-69) qui l'avait si bien servie dans le passé et de mettre sur pied la deuxième phase de substitution. Selon la banque, le développement d'une industrie nationale de biens d'équipements permettrait à la fois d'augmenter l'autonomie industrielle du pays et de diminuer le niveau des importations, et par le fait même d'atténuer les déficits de la balance des paiements (Ibarra Muñoz,1985:247). La volonté d'entreprendre la seconde phase de substitution se vérifie sous le Président López Portillo (1976-82) par le développement d'un plan de substitution dans le domaine de la pétrochimie secondaire, la pharmaceutique et les biens d'équipements (ONUDI-NAFIN, 1975;1977). Elle se vérifie également, comme le montrait le tableau 5.11, par le recentrage des activités de promotion de la banque vers l'industrie, et en particulier vers l'industrie de base. De 1974 à 1983, les fonds de l'institution affectés à ce dernier secteur augmentent de 10.3% à 41.4% du total de son financement. Elle se vérifie par la création d'entreprises stratégiques, seule ou en association avec des investisseurs nationaux et étrangers, dans le domaine de l'acier, des produits chimiques et des biens d'équipements. Par exemple, entre 1980 et 1981, la NAFIN va à cette fin joindre six partenariats industriels, Turalmex (NAFIN & Brown Bovari); Industrial Group NKS (Kobe Steel, NAFIN & SIDERMEX); Nitro-cellulose Industries of Mexico (ministère de la Défense, NAFIN, Union of Explosives/Río Tinto & Hispanic/Mexican Coinversion Fund); Productora Mexican de

¹⁸ Par exemple, le Groupe industriel reçoit 117.9 milliards de pesos sur les quelque 390.7 milliards de pesos

Tubería (Sumitomo Metal Industries, NAFIN & SIDERMEX); Tubinas y Equipos Industriales (NAFIN & Suizer Brothers); et, enfin, Tractor factory (NAFIN & Ford)(Ramírez,1986:tableau 3.8). Elle se vérifie finalement, nous l'avons vu, par le regain enregistré par la part du financement industriel de la NAFIN en relation au financement total du système bancaire durant le boom pétrolier (1977-82).

Ce sont les crédits externes concédés sur la base de la rente pétrolière qui permettent à la fois de financer les nouvelles initiatives et de supporter les entreprises du secteur public. Entre 1981 et 1983 seulement, la dette internationale de la NAFIN croît ainsi de 49%, passant de 9.5 milliards à 12.9 milliards de dollars (Ramírez,1986:83). Toutefois, comme le concède Espinosa de los Reyes (1985:271) sous l'administration López Portillo (1976-82), l'appétit insatiable du secteur public fait que la fonction d'agent financier du gouvernement domine largement celle de promoteur industriel.

Selon Martínez Domínguez (1985:106,197) l'institution aurait tenté de résister à son utilisation à des fins politiques. Après nous avoir avertis que les documents non accessibles, comme les actes du conseil d'administration, rendent bien mieux compte que les rapports annuels d'une vie interne conflictuelle, il fournit en preuve le bref extrait suivant d'un discours qu'il aurait prononcé, alors qu'il était PDG (1970-74), à Mazatlán, le 11 octobre 1972 devant un groupe d'industriels :

«Nos problèmes s'en vont vers un cercle vicieux sans solution pour un peuple pauvre parce que la rentabilité du secteur public est négative ou incroyablement insuffisante. Sa croissance est déficitaire. Il n'existe pas de système compétent de supervision et de contrôle ou de discussion publique pour son ajustement et sa correction».

Ce témoignage est intéressant sous deux aspects. Il montre qu'un PDG en exercice a publiquement critiqué l'orientation économique du gouvernement. Il indique également qu'en faisant sa dénonciation devant un groupe d'industriels, Martínez Domínguez recherche alors des appuis politiques pour contrer les politiques populistes du Président Echeverría (1970-76). Il démissionnera de son poste en janvier 1974. Enfin, les actions du PDG témoignent du processus plus large du remplacement de l'ancienne garde au sein de la bureaucratie économique, qui avait caractérisé ce que Maxfield (1991) avait appelé l'alliance des banquiers aux temps du développement stable (1950-69), par les éléments du courant structuraliste à la tête de l'État représenté par le Président López Portillo (1976-82). Ainsi, par exemple, l'un des successeur de Martínez Domínguez (1970-74) à la tête de l'institution, Víctor Ibarra Muñoz (1976-77), après

accordés par l'institution durant l'année 1981 (NAFIN Rapport annuel 1982:70-71).

avoir supervisé le lancement du programme de seconde substitution dans les biens intermédiaires de la banque, est nommé en 1977 ministre des Finances par le Président López Portillo (1976-82) (Camp, 1995b).

Pour résumer l'idée développée durant cette partie, disons que ce n'est pas tant l'accentuation du rôle de l'État dans l'économie proposée par le développement populiste (1970-82) qui est à la base des griefs de l'institution, mais plutôt ses excès populistes, qui dans le cas de la NAFIN prennent surtout la forme d'une utilisation politique de ses fonds. Toutefois, des apports massifs externes garantis sous le Président Echeverría (1970-76) par un dossier de crédit irréprochable, puis sous le Président López Portillo (1976-82) par les découvertes de pétrole, permettent à la banque de financer à la fois les mesures populistes et de nouvelles initiatives stratégiques de substitution dans le domaine des biens intermédiaires et d'équipement. Mais avec le déclenchement de la crise financière de 1982, la plupart des mesures prévues dans le plan de seconde substitution seront arrêtées puis abandonnées faute de financement. Si l'instabilité de sa haute direction et une perte relative en terme de centralité politico-économique auxquels s'ajoute l'utilisation politique de ses fonds avaient provoqué un malaise, avec la crise de l'endettement ce dernier se transforme rapidement en une crise institutionnelle sans précédent.

5.3 LA FIN DE L'ÉTAT ENTREPRENEUR. LA NACIONAL FINANCIERA DURANT LA CRISE (1983-88)

Le mandat du Président Miguel de la Madrid (1982-88) marque un tournant dans l'orientation de la politique économique mexicaine et de ses instruments, le milieu de l'année 1985 étant, nous l'avons vu, le point de changement. Cette section présente la façon dont la banque vit cette période difficile qui engendre une transformation radicale de son rôle dans le processus d'industrialisation nationale au début des années 90. Contrairement à ce que l'on pourrait penser le déclenchement de la crise financière de 1982 n'est pas de prime abord sans déplaire à la banque et à ses dirigeants. Un peu à l'instar des difficultés économiques des années 30 et 40 qui avaient favorisé l'essor de la banque, les difficultés actuelles lui permettent d'espérer un rôle central dans la définition des choix économiques et de retrouver ainsi une partie de l'influence politique perdue durant le développement populiste (1970-82). Par exemple, au plan politique, la désignation présidentielle de Miguel De la Madrid (1982-88), un structuraliste, et le retour en force au cabinet des banquiers en remplacement des éléments populistes, laissent entrevoir à long terme le retour à un modèle de développement mixte, qui avait favorisé l'expansion de la banque durant le développement stable (1950-69). Ce n'est que lorsque le

gouvernement, confronté à la dégringolade des cours pétroliers et à l'échec des premières mesures de stabilisation, décide au milieu de 1985 d'abandonner l'ISI, la privant ainsi de sa mission, que l'attitude de la banque change. Elle devient alors sur la défensive.

Lorsque l'on étudie l'impact de la crise financière sur l'institution, il faut distinguer entre l'impact qu'elle a eu sur la NAFIN à titre d'agent financier du gouvernement fédéral et à titre de promoteur industriel. Comme la discussion ci-après le montre, la crise a pour effet d'augmenter le poids politique du secteur financier de la NAFIN mais de réduire presque à néant la capacité d'entreprendre des activités de promotion. Au niveau de ses activités de promotion de la banque, il faut distinguer entre deux périodes, les années 1985 et 1986 marquant le point de démarcation et reflétant intimement l'évolution des priorités économiques gouvernementales. Dans l'immédiat de la crise, l'action de la banque vise avant tout à préserver la capacité productive nationale et l'emploi. À partir du milieu de 1985, l'action institutionnelle vise à restructurer financièrement les sociétés d'État en vue de leur privatisation, conformément au nouveau modèle économique et au partenariat que l'État s'apprête à négocier avec le secteur privé. Ainsi, curieusement la carrière d'entrepreneur de la banque se termine un peu comme elle avait commencé. Durant la seconde partie du mandat (1986-88), cette dernière se présente de plus en plus comme un liquidateur d'actifs gouvernementaux dont le produit de vente est transféré aux autorités politiques.

5.3.1 LA NAFIN, BANQUE DE DERNIER RECOURS DE L'ÉTAT (1983-88)

L'un des effets immédiats de la crise de 1982 est de permettre à la NAFIN de retrouver une partie de l'influence politique perdue durant le développement populiste (1970-82). La banque reste alors l'un sinon le principal canal encore ouvert dont dispose l'État mexicain pour capter des ressources venant de l'étranger. Assumer ce rôle n'est toutefois pas une tâche facile. Entre 1981 et 1982, la perception de la communauté financière internationale à l'endroit du Mexique change radicalement. Si durant le boom pétrolier (1977-81) les banques internationales financent massivement les activités de la NAFIN, elles ne lui accordent aucun nouveau crédit durant l'année 1982 (Ramírez, 1986:86). Dans la même optique, la Banque Mondiale, après avoir prêté au Mexique près de 1.1 milliards de dollars en 1981, soit près du double des sommes prêtées en 1979, elle-même année record avec 552.1 millions de dollars, et ainsi s'être «Conduit comme une banque commerciale», adopte une stratégie défensive et rend ses prêts conditionnels à des ajustements macro-économiques (The World Bank, 1993:50). Cependant, en octobre 1982, la NAFIN rejette les propositions d'ajustement, jugeant inacceptable que la Banque Mondiale joue

le rôle du FMI, cette approche sera renversée par le ministère des Finances pour des raisons diplomatiques (The World Bank,1993:50). À partir de là, la Banque Mondiale remet à plus tard ses plans d'ajustement, préférant aider le Mexique dans l'immédiat de la crise financière (The World Bank,1993:50). Toutefois il faut attendre les négociations de 1986 avec le Club de Paris pour que la Banque Mondiale appuie massivement l'effort mexicain de restructuration économique. Pour sa part, la BID ne semble pas avoir eu la même stratégie, le niveau de financement accordé au Mexique demeurant relativement stable sous le Président De la Madrid (1982-88). Le tableau 5.13 rend compte de l'évolution du financement multilatéral au Mexique à partir du boom pétrolier (1977-81).

Malgré les difficultés rencontrées, c'est néanmoins le rôle traditionnel d'intermédiaire du gouvernement mexicain qui permet à l'institution de ne pas être totalement discréditée au lendemain de la crise (NAFIN,1988:133-40). Entre 1983 et juillet 1988, la banque permet au Mexique de recevoir en nouveaux prêts 2,8 milliards de la Banque Mondiale, 1.4 milliards de la BID et 981 millions de dollars sous forme de lignes de crédit. En se portant garante des emprunts internationaux de certaines entreprises du secteur public, la NAFIN permet également que de 1982 à 1985 inclusivement ces entreprises aient globalement accès à des prêts s'élevant à 609 millions de dollars (NAFIN,1985:139)¹⁹. Par ailleurs, la banque joue un important rôle lors de la restructuration de sa propre dette externe en 1983 et 1984 de même que lors des négociations avec le Club de Paris en 1986, où elle est en charge de la partie administrative des négociations. Aussi, comme l'indique la structure de financement de la banque durant le mandat De la Madrid (1982-88), les crédits extérieurs fournissent plus de 70% de son financement, et même 80.5% en 1987, l'autre grande source de financement durant la période demeurant l'émission de titres sur le marché national avec en moyenne un peu plus de 13% du financement de la banque (tableau 5.14).

Cette capacité de la NAFIN de se financer à l'étranger et, par ricochet, la position privilégiée que cela lui procure alors dans le système politique mexicain, elle la doit à sa longue relation privilégiée avec les institutions multilatérales de crédits, les banques et les investisseurs internationaux se montrant peu disposés à lui octroyer de nouveaux fonds, comme l'indique

¹⁹ Cette opération se solde néanmoins pour la NAFIN par une facture de 195 millions de dollars (NAFIN, 1985:139).

TABLEAU 5.13
MEXIQUE: FINANCEMENT MULTILATÉRAL AU DÉVELOPPEMENT (1977-95)
(millions de dollars)

Année	Banque Mondiale	BID	Année	Banque Mondiale	BID	Année	Banque Mondiale	BID
1977	205.1	257.0	1983	887.9	286.4	1989	2,230.0	143.1
1978	423.9	238.2	1984	578.3	229.8	1990	2,607.5	958.3
1979	552.1	266.3	1985	598.0	401.5	1991	2,232.0	653.1
1980	253.2	284.0	1986	904.0	327.9	1992	1,263.0	401.4
1981	1,081.0	279.0	1987	1,978.0	164.1	1993	1,154.0	511.8
1982	657.3	323.2	1988	2,645.0	204.0	1994	1,530.0	1,063.4
						1995	2,387.0	985.4

Sources: Banque Mondiale, Rapport annuel (plusieurs parutions)(1993-1995); The World Bank, 1993; BID, Rapport Annuel (plusieurs parutions)(1977-1995).

TABLEAU 5.14
NAFIN:STRUCTURE DE FINANCEMENT (1983-1988)(%)

Source	1983	1984	1985	1986	1987	1988
Total (milliards de pesos) (Total = 100.0%)	2,655.7	3,650.3	6,879.0	17,002.0	43,125.0	45,906.0
Nationales	29.1	30.5	25.7	21.9	19.5	30.7
Propre	23.2	25.0	21.8	19.6	17.3	26.6
Titres	15.2	16.7	13.8	10.3	9.0	15.6
Capital comptable	0.9	1.0	1.0	0.9	4.3	5.3
Autres	7.1	7.3	7.0	8.4	4.0	5.7
Fiduciaire	5.5	5.1	3.5	2.0	1.7	3.0
Endossement	0.4	0.4	0.4	0.3	0.5	1.1
Étrangères	70.9	69.5	74.3	78.1	80.5	69.3

Source: NAFIN Rapport annuel (plusieurs parutions)(1984-1988).

TABLEAU 5.15
DETTE INTERNATIONALE DE LA NAFIN PAR TYPE DE CRÉANCIER (1982 et 1988) (%)

Créancier	1982	1988
Banques et investisseurs internationaux	60.9	39.8
Agences multilatérales de crédit	30.5	51.3
Autres (dont Eximbank)	8.7	8.9
Total (millions de dollars) (Total = 100.0%)(a)	12,941	13,937

Note : a) Comprend à la fois la dette directe et les endossements.

Sources : NAFIN Rapport annuel 1983:13; Rapport annuel 1988:tableau C-6.

l'évolution de sa dette internationale. De 1982 à 1988, la part de la dette internationale privée de la NAFIN décroît d'environ 21%, passant de 60.9% à 39.8%. À l'inverse la part des agences multilatérales de crédit, essentiellement la Banque Mondiale et la BID, progresse parallèlement, passant de 30.5% à 51.3%, tandis que la part des autres créanciers demeure stable, s'établissant à un peu moins de 9% (tableau 5.15).

Il semble qu'au plan financier que la banque est durant la période de 1982 à 1988 relativement en meilleure posture que l'État mexicain dans son ensemble pour faire face à la tourmente financière, et ce pour deux raisons. La première, tandis qu'entre 1982 et 1988 quelque 22.1 milliards de dollars s'ajoutent à la dette internationale publique, celle de la NAFIN demeure dans son ensemble stable, variant entre 13.3 et 15.7 milliards de dollars, ce qui se reflète par une baisse de sa participation à la dette publique, qui passe de 22.6% à 17.2% durant la période (tableau 5.16). Du fait que les emprunts internationaux de la banque sont pleinement garantis par l'État mexicain et que la NAFIN le représente sur ces marchés, l'hypothèse que l'institution fasse l'objet d'un traitement différent sur les marchés internationaux est à rejeter. C'est plutôt du côté de l'évolution des ressources de la banque qu'il faut regarder pour expliquer cette différence, voilà la seconde raison. D'une part, comme l'avait indiqué le tableau 5.14, il appert que la banque n'a pas trop eu de difficulté à assurer le financement de ses activités. D'autre part, les données du tableau 5.17 appuient l'observation en permettant, d'un côté, de comparer l'évolution des ressources de la banque à l'évolution des ressources de l'État mexicain et, d'un autre côté, de les comparer avec l'évolution de l'économie en général, exprimée par le taux de croissance du PNB. Ainsi, de 1983 à 1988, les ressources de la banque croissent à un rythme moyen supérieur à celles de l'ensemble de l'État mexicain et augmentent plus rapidement que le PNB, enregistrant respectivement des taux de croissance de 93.7%, 69.0% et 86.9%. Les données montrent par ailleurs que les ressources de l'État ont crû moins rapidement que l'économie nationale et illustre ainsi ce que l'on appelle généralement le retrait de l'État de la sphère économique. Non seulement les ressources de la NAFIN augmentent plus vite que celles de l'État dans son ensemble, la capacité de ce dernier d'orienter les choix économiques diminue d'une manière générale par rapport aux autres agents économiques, ce qui indique un processus de concentration des ressources de l'État au sein de la banque, et de là, une plus grande capacité de cette dernière à influencer les décisions économiques.

TABLEAU 5.16
PARTICIPATION DE LA NAFIN À LA DETTE INTERNATIONALE PUBLIQUE (1982-86)
 (milliards de dollars)

Année	Dettes internationale publique (a)	Dettes internationale NAFIN (b)	Participation (%)
1982	58.9	13.3	22.6
1983	62.6	12.9	20.6
1984	69.4	13.0	18.7
1985	72.1	13.7	19.0
1986	75.4	14.5	19.2
1987	81.4	15.7	19.3
1988	81.0	13.9	17.2
Variation	22.1	0.6	-

Sources: (a) The World Bank (plusieurs parutions) *World Debt Tables. External Finance for Developing Countries, Country Tables, vol.2, Washington*; (b) NAFIN, *Rapport annuel, (plusieurs parutions)(1982-88)*.

TABLEAU 5.17
TAUX DE CROISSANCE DU PNB, DES RESSOURCES DE L'ÉTAT MEXICAIN ET DES
RESSOURCES DE LA NAFIN (1983-88)(croissance nominale en %)

Année	PNB (a)	État mexicain (b) (c)	NAFIN (d)
1983	82.5	69.7	179.3
1984	64.8	57.9	37.5
1985	60.8	60.0	170.6
1986	67.1	90.8	14.7
1987	144.1	147.7	153.6
1988	102.1	78.9	6.4
Taux moyen	86.9	69.0	93.7

Note : c) Les données reflètent la croissance des ressources de l'État mexicain exprimée par l'évolution des dépenses encourues par le gouvernement fédéral et le secteur public.

Sources : a) Cárdenas, 1996:tableaux IV.1 et V.3; b) D'après NAFIN, 1995d:tableau 10.10; d) D'après les données du tableau 5.14.

Il ne faut cependant pas surestimer la marge de manœuvre financière de l'institution. Par exemple, si durant la période 1982-88 la banque affiche des profits, sa rentabilité nominale demeure systématiquement en dessous du taux d'inflation (tableau 5.18), ce qui implique une rentabilité réelle négative et une détérioration de la qualité de l'actif détenu par l'actionnaire qu'est l'État. Ce n'est qu'en empruntant, en particulier auprès des agences multilatérales de crédit, que durant la période 1984-88 la NAFIN parvient à faire augmenter le niveau de ses

ressources à un rythme moyen légèrement supérieur à celui de l'inflation, ces derniers enregistrant un taux moyen de 93.7% et 91.6% respectivement (tableaux 5.17 et 5.18)²⁰.

Exercice financier	Profits nets (millions de pesos) (a)	Rentabilité (%) (a)		Inflation (%) (b)
		Profits nets/Capital social	Profits nets/Capital social versé	
1984	4,889	48.9	71.8	65.5
1985	7,951	22.7	48.1	57.8
1986	16,859	48.2	62.0	86.2
1987	46,736	133.5	157.6	131.8
1988	86,098	19.1	53.0	116.8
Moyenne (1984-88)	-	24.1	78.5	91.6

Sources : a) D'après NAFIN Rapport annuel (plusieurs parutions 1984-1989); b) Reproduit du tableau 4.3.

Pour résumer l'idée développée dans cette section, nous pouvons affirmer que la crise financière des années 80 en augmentant le contrôle de NAFIN sur la génération des ressources externes renforce son influence politique au sein de l'État mexicain. Par contre, faute de ressources suffisantes, la banque ne peut pleinement exploiter cet avantage pour faire progresser ses intérêts institutionnels. De plus, sous le Président De la Madrid (1982-88), ce n'est pas tellement au plan financier que la NAFIN rencontre le plus de difficultés. C'est plutôt du côté de ses activités de promotion industrielle que le bât blesse. Dans l'immédiat de la crise (1982-85), ses possibilités financières limitées l'oblige à suspendre indéfiniment ses plans de seconde substitution et à se consacrer au plus urgent, la protection de l'appareil productif et l'emploi. À plus long terme, la crise a pour effet de remettre en question la légitimité de l'action institutionnelle. Le modèle ISI sous lequel elle avait prospéré et dont elle constitue l'une des assises s'effondrait. Pire, les sociétés d'État qu'elle soutient sont pointées du doigt comme la cause principale du désastre. Qui mieux que la banque peut comprendre la signification de la crise, elle qui avait contracté à l'étranger des montagnes de dettes pour financer les entreprises inefficaces du secteur public, et qui maintenant fait partie des délégations mexicaines qui cherchent auprès des créanciers étrangers sinon à dénouer le problème de la dette du moins à en atténuer les effets? Avec

²⁰ Une rentabilité réelle négative et une augmentation des emprunts ont pour effet d'augmenter considérablement le niveau d'endettement de la banque. C'est pourquoi l'actionnaire qu'est l'État doit verser durant les exercices 1987 et 1988 de nouveaux fonds au capital social de la banque de manière à rétablir son ration dette/équité, et ainsi lui permettre de continuer à emprunter pour se financer (voir tableau 5.14).

l'approfondissement de la crise en 1985-86, les espoirs d'un retour à l'ISI devient illusoire et avec lui ses instruments.

5.3.2 DE L'ÉTAT ENTREPRENEUR À L'ÉTAT ACCOMPAGNATEUR (1983-88)

La remise en question du rôle économique de l'institution s'est faite en deux étapes, correspondant à l'évolution des conditions macro-économiques et à l'évolution des priorités gouvernementales, elles-mêmes conditionnées par les conditions macro-économiques. Si dans l'immédiat de la crise, l'époque n'est plus à la promotion industrielle ni à l'expansion rapide de la capacité industrielle mais à la stabilisation économique et à la protection de la capacité industrielle, cela ne menace pas à long terme la mission institutionnelle de la NAFIN. Par exemple, le Président De la Madrid (1982-88) réaffirme, en septembre 1983, lors de son premier Rapport au Congrès (*Informe de gobierno*), que :

«Les sociétés d'État constituent un important instrument pour atteindre les objectifs nationaux. Elles renforcent le rectorat de l'État dans la vie économique et sociale. Elles sont le bastion de notre nationalisme. (...) Leurs champs d'opération sont fixés dans la Constitution et les lois (...) Dans la majorité des cas l'envergure de ses projets et les besoins en capital (...) leur faible rentabilité et la nécessité que leurs activités se maintiennent sous contrôle national ont rendu impossible la participation en capital par les particuliers (...) Mon administration maintiendra et approfondira le développement de l'industrie publique (...)»(in Aguilar,1988:11).

En outre, si l'engagement présidentiel confirme le rôle stratégique du secteur public dans le processus d'industrialisation nationale, cela n'empêche pas que l'État se départisse des : «Choses secondaires, de l'accessoire, de ce qui peut être mieux géré par les particuliers»(Président De la Madrid in Aguilar,1988:7). Comme la banque l'avait souvent réclamé durant le développement populiste (1970-82), cela l'autorise à «dégeler» une partie de ses actifs et à utiliser les ressources ainsi disponibles à des fins plus stratégiques²¹.

Durant la première moitié du mandat (1982-85), l'action stratégique de l'institution prend avant tout une dimension défensive évidente²². Même si ses Rapports annuels affirment que : «La

²¹ En ce sens, les «privatisations» effectuées par la NAFIN durant la première partie du mandat présidentiel sont souvent en fait des opérations de regroupement ou de liquidation et les quelques cas de ventes portent surtout sur des actifs marginaux. À partir de la fin de 1984, le mouvement de privatisation prend de l'ampleur. Durant la période 1982-88, NAFIN cède ainsi la totalité ou une partie de sa participation dans quarante-sept entreprises et en liquide sept autres, ce qui lui rapporte un peu plus de 3.7 milliards de pesos au prix de 1988 (Mercado de valores 1988a:5).

²² Par exemple, la rareté des ressources financières l'oblige dès 1984 à : «Un grade maximal de sélectivité dans ses financements et ses investissements (... et à ...) annuler ou réorienter les grands projets industriels déjà entrepris»(NAFIN Rapport annuel 1984:7).

Nafinsa réalisa ce qui peut être considéré comme son effort le plus acharné (...) dans le but d'alléger quelques-uns des graves problèmes engendrés par la crise parmi les divers secteurs de l'économie nationale»(NAFIN Rapport annuel 1983:4)²³ ou que : «La canalisation de ressources aux secteurs productifs privés et sociaux, et tout spécialement à la micro, petite et moyenne industrie, de même qu'aux projets publics au niveau des infrastructures et des industries de base, est, par nature, l'opération substantielle de la Nacional Financiera»(NAFIN Rapport annuel 1985:25), durant le mandat (1982-88), comme durant le boom pétrolier (1977-81), c'est le secteur public qui absorbe la grande partie des ressources de l'institution (tableau 5.19). Ainsi, sous réserve des données disponibles²⁴, le tableau 5.19 indique que la banque consacre alors minimalement plus de 60% de ses ressources durant la première moitié du mandat (1983-85), puis les trois quarts, pour supporter les activités de l'État²⁵. Une lecture plus fine du tableau 5.19 fait ressortir une diminution du rôle de la NAFIN comme promoteur industriel, une part grandissante de ses ressources allant à des activités non reliées à l'industrie, comme le financement général de l'État et la capitalisation des autres institutions financières publiques, préluant ainsi la fin de l'État entrepreneur.

²³ Parmi les diverses mesures d'urgence qu'elle adopte alors notons en particulier l'introduction de deux nouveaux programmes visant, d'une part, à restructurer les dettes des entreprises contractées auprès des banques privées et, d'autre part, à maintenir les fonds de roulement des entreprises; un allègement des conditions de remboursements sur les prêts existants, en particulier pour les entreprises de petites envergures; la mise en œuvre d'un processus accéléré pour l'obtention de crédits; et l'établissement de meilleurs contrôles des fonds destinés à son Groupe industriel (NAFIN Rapport annuel 1983:4).

²⁴ Les données disponibles ne permettent pas une mesure exacte du soutien de la NAFIN au secteur public et doivent être interprétées comme un ordre de grandeur de son appui à ce secteur. Ainsi, les données de la rubrique «autres activités» du tableau 5.19 représentent la différence entre l'ensemble du financement accordé et le financement destiné aux infrastructures et à l'industrie. Par ailleurs, l'élément qui permet de soutenir que le secteur public absorbe la plus grande partie des sommes destinées aux «autres activités» est à l'effet que dans les rapports annuels où l'on détaille l'ensemble des bénéficiaires, l'on s'aperçoit que le gouvernement fédéral et les sociétés nationales de crédit absorbent ensemble plus de 50% des fonds canalisés par la NAFIN. D'un côté, cette méthode surévalue légèrement la part accordée au secteur public, une petite partie des sommes imputées ayant servi au financement du secteur des services. Mais, d'un autre côté, d'une manière générale, les données minimisent de beaucoup le soutien de la NAFIN au secteur public en ne tenant en compte que du financement accordé aux infrastructures et aux secteurs industriels où l'État est le propriétaire de l'ensemble des actifs (essentiellement le secteur énergétique) et en excluant les secteurs industriels où le secteur privé détient également des actifs, même ceux où la participation publique est dominante tels que le transport, les biens d'équipement et la sidérurgie.

²⁵ À cet appui quantitatif s'ajoute une dimension qualitative au support des activités du secteur public, l'institution lui réservant l'essentiel de ses précieuses devises. Par exemple, sur les quelque 870 milliards de pesos de prêts effectués en 1985, le secteur public recevra 68.6% du montant et 89.0% des prêts en devises (D'après NAFIN Rapport annuel 1985:25).

TABLEAU 5.19
ESTIMATION DU SOUTIEN DE LA NAFIN AU SECTEUR PUBLIC (1983-88)

Exercice financier	Financement total (milliards de pesos) (Total =100.0%)	Financement accordé au secteur public (%)				
		GVT fédéral	Secteurs industriels nationalisés (a)	Sociétés nationales de crédit (b)	Autres activités (c)	Participation totale
		(A)	(B)	(C)	(D)	(A+B+C+D)
1983	2,372.6	n.d.	35.9	n.d.	25.7	61.6
1984	3,436	n.d.	35.2	n.d.	25.9	61.1
1985	6,575	n.d.	37.6	n.d.	31.9	65.3
1986	13,641.3	27.4	20.3	29.3	0.0	77.0
1987	35,482.6	28.7	17.5	30.3	0.0	76.5
1988	36,130.2	26.6	14.2	33.7	0.0	74.5

Notes : a) Correspond aux infrastructures, au pétrole, au gaz et à l'électricité. Exclut les secteurs de la transformation même si l'État y détient une participation importante.

b) Correspond aux sociétés nationales de crédit et aux fonds dédiés. Exclut les autres intermédiaires financiers tels que les compagnies d'assurances et les unions de crédit.

c) Contrairement aux Rapports annuels des exercices 1986, 1987 et 1988, les Rapports annuels de la première partie du mandat (1983-85) ne détaillent pas l'utilisation de l'ensemble du financement accordé par l'institution. Ils présentent seulement le financement accordé aux infrastructures et à l'industrie. C'est pourquoi les données de la rubrique «autres activités» correspond au différentiel entre le financement total et le financement accordé aux infrastructures et à l'industrie.

Sources : D'après NAFIN Rapport annuel (plusieurs parutions) (1984-88).

Les espoirs de la banque de retourner au rôle plus actif de promoteur industriel s'évanouissent avec la détérioration des conditions économiques durant l'année 1985. En juin, le gouvernement décrète un abaissement généralisé des tarifs douaniers et démantèle ainsi l'autre pilier de l'ISI. En septembre, le FMI suspend son aide et durant l'année 1986 les revenus pétroliers dégringolent à nouveau. L'équilibre relatif au sein du cabinet entre les tenants d'une ouverture économique limitée et les tenants des réformes structurelles, qui avait empêché la mise en œuvre de mesures trop radicales durant la première moitié du mandat (1982-85), se rompt. Désormais c'est le courant monétariste qui domine. Le mot d'ordre est le changement structurel de l'économie nationale et le remplacement de l'ISI, privant ainsi l'institution de sa mission première de promoteur industriel et la plongeant dans une crise institutionnelle sans précédent. Durant la seconde moitié du mandat (1986-88), la position de l'institution est d'autant plus fragilisée qu'elle ne peut compter sur le soutien du patronat qui réclame maintenant le démantèlement du secteur public comme condition à sa participation à l'effort de stabilisation et d'ouverture économique. Signes des temps sans doute l'abandon du rôle de promoteur industriel survient la même année que la destruction lors du tremblement de terre de la quasi-totalité de ses

installations et de son siège social. La banque est alors prête à tourner la page et à relever d'autres défis, mais lesquels?

L'ordre de participer au changement structurel prend la forme de la nouvelle Loi constitutive de 1986 toujours en vigueur. L'exposé des motifs de la Loi est très clair : «L'objectif général de la politique gouvernementale de financement est d'appuyer le changement structurel, à travers une stratégie économique et sociale qui tient compte des restrictions financières, des priorités du pays et de la viabilité des processus et des projets d'investissement». La Loi poursuit ainsi : «La responsabilité de la Nacional Financiera, comme institution de banque de développement, sera, en plus de la fonction d'intermédiation financière et de la concession de crédits sélectifs et préférentiels, celle de fournir de l'assistance technique, du capital de risque, de patronner l'organisation des entreprises, de superviser et d'évaluer les projets d'intérêt social et, en somme, de se constituer en un outil propice à la transformation économique, par la voie du financement, avec un solide appui au développement industriel et à celui des régions du pays». Hormis l'emphase mise sur le changement structurel, concept très élastique au demeurant, d'une manière générale la Loi de 1986 n'est pas très différente des dispositions légales antérieures, d'autant plus qu'elle confirme l'institution comme agent financier du gouvernement et comme opérateur sur le marché des capitaux.

La Loi de 1986 constitue néanmoins une rupture importante par rapport aux lois antérieures. Une série de directives y sont introduites pour mieux spécifier le cadre de réalisation de son mandat industriel. Par exemple, l'article 5, paragraphe VII, est très explicite quant à son nouveau rôle économique. Il stipule que la société devra : «Encourager la reconversion industrielle, la production de biens exportables et la substitution efficiente des importations». De même, si Loi de 1986 l'autorise à participer au capital des entreprises (art.5, paragraphe II), l'article 30 lui interdit de détenir plus de 20% de capital d'une entreprise et ce, d'une manière temporaire de sept ans au maximum. La banque peut déroger à cette règle générale, notamment dans le cas des projets de longue maturation, mais elle doit au préalable avoir reçu l'avis favorable du conseil d'administration (art.30, paragraphes III et IV), dont les 6 représentants du bloc de contrôle (série A) sont respectivement les ministres de la SHCP, de la SPP, de la SEMIP, de la SECOFI, le gouverneur de la Banque du Mexique et le titulaire d'une entité de l'administration publique fédérale reliée au secteur industriel (art.16). Ainsi, l'article 30 de la Loi de 1986 représente la formulation légale de l'ordre donné à la NAFIN de renoncer à son Groupe Industriel.

C'est ainsi qu'à partir de 1986-87 l'institution retrouve une certaine légitimité : elle est devenue un «Promoteur du changement structurel»(NAFIN Rapport annuel,1987:9). À cet effet, la banque met en place un nouveau programme d'action en cinq points : le financement des MPMES, la modernisation de l'industrie à travers des programmes spécifiques de financement, le développement de nouveaux projets et la vente des entreprises déjà matures, la déconcentration régionale des activités de la banque, et finalement la création de sociétés d'investissement (SINCAS) destinées aux petits investisseurs (NAFIN Rapport Annuel,1987:9). Toutefois, cette nouvelle vocation est plus autoproclamée que réellement mise en œuvre. En fait, durant le mandat (1982-88), la NAFIN : «Orienta sa politique de financement, premièrement vers la protection de l'appareil productif et l'emploi, puis vers la modernisation et l'amélioration de la compétitivité de l'appareil industriel» (NAFIN Rapport annuel,1988:50). Et même là, la participation de la NAFIN à «La modernisation et l'amélioration de la compétitivité de l'appareil industriel» se limite souvent à absorber les pertes financières de ses débiteurs, en particulier celles de son Groupe industriel, comme l'indiquent les tableaux 5.20 et 5.21.

Le tableau 5.20 présente les pertes financières : les radiations, pertes, dépréciations et amortissements encourues sur l'ensemble des activités de NAFIN en relation aux dépenses d'opération générales : les salaires, loyers, l'entretien des immeubles, l'achat d'équipements et de matériel de la banque. L'utilisation d'une longue période permet de bien faire ressortir l'évolution des pertes de la NAFIN. Durant la première moitié du mandat (1982-85), les pertes financières en relation aux dépenses d'opération générale doublent, passant de 26.7% durant l'exercice financier 1981-82 à 51.1% en 1985. Durant la seconde moitié du mandat (1986-88), les pertes financières s'alourdissent et représentent 155.5% en 1987, 137.9% en 1988 et même 200.6% en 1989 des dépenses d'opérations générales. Par la suite, le niveau des pertes diminue pour ne plus représenter que 2.3% des dépenses d'opération générale en 1993. Bien sûr, l'évolution des pertes financières de la banque est directement tributaire des conditions économiques, les pertes augmentant avec les difficultés économiques des années 80 et diminuant avec la reprise du début des années 90, mais cela n'explique pas tout. En fait, l'augmentation des pertes financières durant la seconde moitié du mandat (1986-88) doit être mise en parallèle avec l'évolution du Groupe industriel de la NAFIN, comme l'illustre le tableau 5.21.

Comme le montre le tableau 5.21, durant les années 80 et 90, d'une manière générale, la NAFIN se retire de la participation directe dans les entreprises industrielles. Entre 1981 et 1994, le nombre d'entreprises composant le Groupe industriel passe de 88 à 32, une diminution de 63.6%,

TABLEAU 5.20
NAFIN : PERTES FINANCIÈRES EN RELATION AUX DÉPENSES D'OPÉRATION
GÉNÉRALE (1980-93)

Exercice financier	Pertes financières (milliards de pesos) (A)	Dépenses d'opération générale (a) (milliards de pesos) (B)	A/B (%)
Juin 1981-82	0.8	3.0	26.7
Juin 1982-83	2.5	6.4	39.1
1983(b)	2.0	4.3	46.5
1984	4.5	14.1	31.9
1985	9.4	18.4	51.1
1986	14.3	35.5	40.3
1987	180.4	116.0	155.5
1988	361.9	262.5	137.9
1989	539.9	269.2	200.6
1990	72.3	284.1	25.5
1991	48.3	434.2	11.1
1992(c)	127.1	542.8	23.4
1993	16.2	705.0	2.3

Notes : a) Exclut les coûts du financement.

b) À partir de cette date, solde au 31 décembre de chaque exercice.

c) À partir de cette date, milliards de nouveaux pesos.

Sources : D'après NAFIN Rapport annuel (plusieurs parutions)(1982-1993).

TABLEAU 5.21
LE GROUPE INDUSTRIEL NAFIN (1981-94)

Année	Nombre d'entreprises (a)	Nombre d'employés (a)	Participation de la NAFIN au capital du Groupe (%) (b)	Profits (Pertes)(milliards de pesos)
1981	88	175,072	38.0(c)	7.0
1982 (c)	81	n.d.	41.2(c)	(34.3)
1983	86	135,313	37.1	n.d.
1984	63	156,526	30.9	n.d.
1985	66	146,551	27.2	n.d.
1986	64	126,999	24.2	n.d.
1987	65	119,201	17.8	n.d.
1988	48	100,162	38.3	7.0
1989	59	98,652	19.0	n.d.
1990	45.	69,734	10.0.	n.d.
1991	49	34,109	7.9	n.d.
1992	43	18,478	7.8	n.d.
1993	24	3,064	13.0	n.d.
1994	32	7,107	n.d.	n.d.

Notes : (a) Sociétés industrielles seulement

(b) Inclut les sociétés de services.

(c) Exercices financiers se terminant au 31 juin..

Sources: NAFIN, Rapport annuel (plusieurs parutions)(1982-1994).

les effectifs de 175,072 employés à 7,107 seulement, une diminution de 95.9%, et la participation de la banque au capital du Groupe de 38.0% à 13.0%, une diminution de 65.8%. Le processus se déroule en deux étapes, les années 1985 et 1986 marquant là encore le point de démarcation. Les données des premières années du mandat (1982-85) n'illustrent pas une volonté claire de la banque de se départir de ses actifs industriels. Par exemple, si entre 1983 et 1984 le nombre d'entreprises du Groupe diminue, passant de 86 à 63, cette diminution ne se reflète pas par une diminution analogue au niveau des effectifs du Groupe. Au contraire, ces derniers augmentent, passant de 135,313 à 156,526 employés, ce qui implique que durant cette période, l'institution ne se départit que d'actifs secondaires sans grande importance pour l'avenir du Groupe. D'une manière générale, durant la période 1982-85 : «La politique de financement de l'institution s'orienta vers la défense de la capacité productive et de l'emploi, ce qui permit la réhabilitation d'entreprises évitant ainsi leurs fermetures massives»(Mercado de valores,1988a:3). À partir de 1986, le mouvement de désengagement devient plus systématique. Il ne s'agit plus de liquider des actifs secondaires, il s'agit de transférer au secteur privé le cœur industriel du Groupe. Par exemple, de 1988 à 1993, la NAFIN s'est ainsi départie de 75 entreprises (NAFIN Rapport annuel 1993:30). Parmi les plus importantes notons les suivantes : Compañía Minera de Cananea, Mexicana de Cobre, Compañía Minera Autlán, AHMSA, SICARTSA, Condumex, Mexinox, Electrometalurgica de Veracruz, GHM Papel, Industrias Sulfamex, Productora de Cospeles, Productora Mexicana de Tubería, Turalex, Celanese Mexicana, Grupo Industrial NKS et Constructora de Carros de Ferrocarril²⁶. La colonne des profits et pertes du tableau 5.21 permet de penser qu'il ne s'agit pas là d'entreprises en difficulté mais plutôt d'entreprises restructurées financièrement relativement prêtes à dégager des profits. Même si l'on connaît mal les résultats financiers du Groupe industriel, l'institution préférant afficher une progression des ventes gonflées par l'inflation en guise de résultats d'opération, les données des trois exercices dont on dispose indique un revirement de situation durant le mandat du Président De la Madrid (1982-88). D'une perte de 34.3 milliards de pesos en 1982 ou de 11.7% en relation aux ventes, le Groupe dégager un léger profit de 7 milliards de pesos durant l'exercice 1988 ou de 0.07% en relation aux ventes. Le Groupe affiche donc un profit lorsque la NAFIN entreprend de vendre massivement ses actifs industriels. Par ailleurs, la NAFIN reconnaît elle-même qu'avec une croissance des ventes de 18% en 1987 la plupart des entreprises du Groupe industriel se développent de manière satisfaisante et que leur croissance est supérieure à celle du secteur industriel du pays (Mercado

²⁶ D'après NAFIN Rapport annuel (plusieurs parutions)(1991-93).

de valores,1988b:34) et que seulement le tiers des apports de capitaux durant le mandat (1982-88), environ 600 milliards de pesos, a servi à assainir financièrement des entreprises en difficultés, les deux autres tiers servant au financement de nouveaux projets et à l'expansion des entreprises déjà en opération (Mercado de valores,1988a:5).

Le cas de la Compañía Minera de Cananea est révélateur du processus d'assainissement financier des entreprises en vue de leur transfert au secteur privé. Entre 1987 et 1988, la participation de la NAFIN au capital social versé du Groupe industriel passe de 247.0 à 1,371.6 milliards de pesos, ou de 17.8% à 38.3% du total, et comme le note la banque dans son Rapport annuel 1988 cette : «Augmentation de la participation institutionnelle se doit principalement à la capitalisation des passifs de l'entreprise Cía. Minera de Cananea»(NAFIN Rapport annuel 1988:50). Les actifs détenus par la NAFIN dans le géant minier sont mis en vente l'année suivante. Le cas de la privatisation de la société minière est également révélateur du type de partenariat État-industrie que l'équipe du Président Salinas (1988-94) est alors à mettre en place avec le grand patronat. En ce sens, Puga (1993:194) note : «Lors de la vente de cette dernière (Cía Minera de Cananea), la principale productrice de cuivre du pays, on mis en place un processus compliqué de vente durant lequel plusieurs acheteurs furent éliminés et on a finalement accepté l'offre (...) de Jorge Larrea, l'actionnaire principal du Groupe industriel Minera México, celui-là même qui avait acquis la Compañía Mexicana de Cobre privatisée moins d'une année auparavant. Avec cet achat, le Groupe dirigé par Larrea contrôlera 94.8 % de la production nationale de cuivre et 6 % de la production mondiale». Avec un produit de vente de près de 475 millions de dollars²⁷, il ne s'agit pas d'un don au secteur privé. Toutefois, au nom de l'entreprise privée et de la concurrence, la vente de la minière concrétise un monopole privé sur le marché national du cuivre.

Évidemment, l'assainissement financier des entreprises du Groupe industriel et leur transfert au secteur privé n'est pas l'unique responsable de l'augmentation des pertes financières de la NAFIN durant le mandat du Président De la Madrid (1983-88). Comme le montre le tableau 5.22, les participations directes à l'actionnariat des entreprises est le moyen le moins utilisé par l'institution pour appuyer financièrement le développement des entreprises, cette dernière préférant de loin les prêts et dans une moindre mesure les endossements pour soutenir son Groupe

²⁷ En termes de prix de vente, la privation de Cananea est de loin le principal actif industriel privatisé par l'État. Seuls Teléfonos de México (TELMEX) (7.5 milliards de dollars) et les banques commerciales (12.3 milliards de dollars) rapporteront plus au trésor public (Rogozinski,1997:appendice 1).

et l'industrie en général²⁸. Toutefois, l'évolution du Groupe industriel témoigne clairement du processus de socialisation des pertes des entreprises publiques par l'État, à travers la NAFIN, et de la privatisation des actifs financièrement assainis et éventuellement des profits. Il n'est donc pas surprenant que les privatisations aient constitué le ciment du partenariat État-patronat qui marque le mandat du Président Salinas (1988-94).

Exercice financier	Total (milliards de pesos) (Total =100.0%)	Prêts	Endossements	Actions	Obligations	Fiducies	Autres
1982-83 (a)	1,901.9	73.4	16.5	2.7	1.5	5.7	-
1984	3,332.3	77.8	12.5	1.9	2.0	5.6	-
1985	6,921	76.9	10.9	1.1	2.0	4.1	5.0
1986	17,002	80.2	11.5	0.7	1.5	2.0	4.1
1987	43,122	82.2	10.6	0.8	2.3	1.7	2.5
1988	43,927	78.7	6.0	2.5	6.1	3.0	4.3

Note : (a) Exercice financier se terminant au 31 juin.
Sources : D'après NAFIN Rapport annuel (plusieurs parutions) (1983-1988).

Durant la seconde partie du mandat du Président De la Madrid (1982-88), la NAFIN tente bien de combler la perte de sa mission traditionnelle de développer les industries stratégiques et de se trouver un nouveau rôle dans le contexte de l'ouverture économique, notamment en promouvant le secteur exportateur, mais sans grands résultats²⁹. Comme nous l'avons souligné c'est plutôt BANCOMEXT qui hérite de cette mission. En somme, l'action de la banque dans les années qui suivent la crise de 1982 reflète bien ce qui se déroule alors à travers l'ensemble de l'appareil d'État. Coincée financièrement, en perte de légitimité, l'institution a tant bien que peu fait face au plus pressant : la protection de l'emploi et la sauvegarde de l'appareil productif. Si après 1986

²⁸ À cet effet, en 1988, la banque fournit près de 35% des crédits accordés par l'ensemble du système bancaire mexicain à l'industrie (Mercado de valores, 1988a:4).

²⁹ Par exemple, les fonds du FIDEIN dédié à l'aménagement des parcs industriels augmente de 6.4 milliards de pesos en 1986 à 36.8 milliards de pesos en 1988 (NAFIN Rapport annuel 1986:tableau C-22; Rapport annuel 1998: tableau C-12). L'exemple est plus révélateur lorsque l'on tient compte du fait que les États limitrophes des États-Unis que sont le Chihuahua et le Baja California reçoivent pour les mêmes années 75.0% et 85.8% des fonds du FIDEIN de manière à favoriser la venue d'usines d'assemblage dans la zone *maquila* (NAFIN Rapport annuel 1986:35; Rapport annuel 1988: tableau C-12). Autre exemple, la plupart des quelque vingt-neuf nouveaux projets industriels mis en chantier durant le mandat sont orientés vers l'exportation, mais ce sont des projets de petite envergure créant tous ensemble seulement 6,200 emplois (Mercado de valores, 1988a:5).

elle participe, politique oblige, au changement structurel, c'est un peu à reculons, sans direction bien précise, préférant sans doute attendre la prochaine succession présidentielle pour connaître ce que signifie pour elle le changement structurel.

5.4 L'ÉTAT ENTREPRENEUR : QUELQUES CONSIDÉRATIONS FINALES

Au cours de la période d'étude (1950-88), le concept d'État entrepreneur nous semble avoir pris deux significations différentes. Durant le développement stable (1950-69), il s'agit d'un État pragmatique qui tient compte dans son intervention économique des signaux que lui envoie le marché. Cela a pour effet la création d'un régime économique mixte où l'État et le secteur privé assument des fonctions différenciées mais complémentaires dans le processus d'industrialisation. Il appartient à l'État de socialiser le risque associé à l'exécution des grands travaux alors que le secteur privé s'occupe de la substitution des produits de consommation, aidé en cela par l'État, sous la forme d'un régime de protection tarifaire, de prêt et d'assistance technique. À l'inverse, durant le développement populiste (1970-82), il s'agit d'un État qui ignore systématiquement les signaux économiques voire les conseils de sa propre bureaucratie et base sa politique économique sur les dividendes politiques à court terme. Malgré les difficultés qu'une telle approche entraîne invariablement, cet État entrepreneur peut poursuivre son action tous azimuts en raison d'énormes apports externes garantis sur les exportations pétrolières. Plus il intervient pour sauver des emplois ou des entreprises, plus il limite sa capacité future d'entreprendre de nouvelles actions stratégiques en faveur du développement.

Non seulement la NAFIN, avec la crise de l'endettement et la dénonciation du secteur public comme la cause première de cette situation, voit sa légitimité attaquée, la politique d'ajustement structurel adoptée en 1986 affirme tout haut que dorénavant c'est le marché qui dicte les choix d'investissement. Au mieux, de 1986 à 1988 sa participation à l'ajustement structurel se résume à deux choses : fournir le support administratif aux représentants mexicains lors des négociations de la dette mexicaine, puis, dans le domaine industriel, se départir de son Groupe Industriel, sans qu'un rôle bien précis lui soit dévolu. Après coup, du point de vue de la banque, les années 80 peuvent être vues comme une période préparatoire ou de transition dans un processus plus large de destruction-reconstruction institutionnelle sur les bases d'un nouveau patron de relation État-industrie dont la dynamique principale est dictée par les lois du marché. Jusqu'à un certain point, le nouveau modèle nie l'existence des banques de développement industriel comme institution publique devant desservir les secteurs prioritaires de l'économie, habituellement les

infrastructures, l'énergie ou encore les entreprises produisant des biens intermédiaires. Dans le modèle vers lequel se dirige alors le Mexique, le rôle de l'État n'est plus de planifier l'industrialisation nationale mais d'appuyer l'initiative privée. Bref, l'État doit se faire accompagnateur. Dans le nouveau contexte économique deux choix s'offrent aux banques de développement : s'adapter au nouveau modèle de concurrence ou disparaître.

Par ailleurs, l'examen de la trajectoire institutionnelle de la banque a permis d'illustrer un cycle. Après une période d'apprentissage où se développe sa personnalité, la banque est bien placée lorsque l'État formalise le modèle de substitution pour croître rapidement et étendre son influence sur les décisions économiques nationales. Un personnel compétent, une forte légitimité en raison de l'ISI et de ses premières réalisations, d'abondantes ressources, et un environnement politico-économique propice et stable sont les facteurs qui expliquent une partie du succès de l'institution durant le développement stable (1950-69). Durant cette période, la banque peut pleinement ses capacités que son autonomie s'appuie sur son important contrôle sur la génération des ressources de l'État limitant ainsi les interventions politiques d'une part et d'autre part que son action en faveur du développement cimente la coalition de base du régime. Sa capacité d'influence atteint son sommet sous le Président Ruiz Cortines (1952-58) puis décline par la suite. C'est d'abord un déclin relatif dû au processus même du développement, la banque se voyant de plus en plus concurrencée par de nouveaux centres d'expertise. Mais ce processus normal est exacerbé à partir de 1970 lorsque l'État, pour des raisons essentiellement politiques, intervient systématiquement dans le processus d'allocation des fonds de la banque et lorsque le centre du pouvoir se déplace de la bureaucratie à la maison présidentielle. Aux lendemains de la crise de 1982, l'institution limitée financièrement en raison de ses emprunts externes et de son implication directe dans un secteur public inefficace, et avec une légitimité à la baisse, voit sa capacité à résister à des changements majeurs de son cadre institutionnel s'affaiblir considérablement. Si les autorités politiques ont besoin d'un interlocuteur crédible auprès de la communauté financière internationale pour obtenir des crédits de l'extérieur, la libéralisation commerciale vers laquelle se dirige alors le Mexique laisse peu de place à un État interventionniste et à une institution comme une banque de développement industriel tel la NAFIN. En l'absence d'un mandat clair, après avoir participé à une série de sauvetages d'entreprises dans l'immédiat de la crise de 1982, la banque se convertit, dans l'attente d'une décision quant à son avenir, en liquidateur d'actifs gouvernementaux, de manière à cimenter la nouvelle coalition de support du régime.

L'étude de la trajectoire institutionnelle de la banque durant l'ISI (1950-88) corrobore notre argument de trois façons. Tout d'abord, elle montre clairement un déclin de l'autonomie de la banque, ce qui se vérifie notamment par une utilisation politique de ses fonds durant le développement populiste (1970-82), et après 1986, par la suppression de son mandat premier de promoteur direct des entreprises et secteurs stratégiques.

D'une manière plus spécifique, elle indique contrairement à la thèse de immobilisme qu'au moment d'entreprendre les réformes économiques (1985-86) la banque est politiquement et institutionnellement faible, et sur cette base, incapable d'offrir une opposition organisée à une transformation de son rôle et de ses modes d'opération. Les raisons en sont multiples. Son rôle dans la crise de l'endettement, des ressources financières limitées, mais également, une incapacité à trouver du soutien auprès des sociétés d'État dévalorisées ni auprès de la communauté d'affaires internationales qui réclame le démantèlement de l'ISI pas plus qu'auprès du patronat qui fait de la privatisation de ses actifs industriels une condition à son appui au régime, et ce, dans le contexte de l'approfondissement de la crise et d'une dévalorisation générale de la classe politique sont parmi les principales.

Enfin, l'étude de la trajectoire de la banque confirme notre idée à l'effet que l'autonomie des institutions est fonction du degré de dépendance de l'État dans son ensemble aux ressources de la communautés d'affaires. On peut ainsi découper la trajectoire institutionnelle de la NAFIN en trois périodes. Durant le développement stable (1950-69) surtout et dans une moindre mesure durant la période de stabilisation (1982-85) la banque peut assurer son autonomie sur son contrôle de la génération des ressources tant nationales qu'étrangères de l'État, cette autonomie institutionnelle servant ainsi de garantie auprès de la communauté d'affaires nationale et étrangère. Durant le développement populiste (1970-82), la crédibilité de la banque n'étant plus nécessaire pour assurer le financement de l'action étatique, son autonomie diminue ce qui permet aux dirigeants politiques d'utiliser les fonds de l'institution à des fins partisans. Enfin durant la crise (1982-88), si l'autonomie de la banque est nécessaire pour accéder aux ressources internationales, ce qui augmente la fonction financière de l'institution, le niveau de ressources qu'elle génère demeure insuffisant pour maintenir et encore moins étendre la coalition traditionnelle du régime centrée autour du secteur public. Cela entraîne une révision en profondeur de la politique de crédit et de ses activités de promotion industrielle, les dirigeants se tournant alors vers le marché pour solutionner leurs problèmes économiques et politiques. Le

chapitre 6 reprend l'essentiel de la thèse développée durant le présent chapitre, mais cette fois en se basant sur l'exemple de l'intervention de la NAFIN dans le domaine de l'acier.

CHAPITRE 6

L'ÉTAT ENTREPRENEUR: LE DOMAINE DE L'ACIER (1941-1991)

INTRODUCTION

Une étude de l'État entrepreneur ne serait complète sans une analyse même minimale de son action au plan sectoriel. Dans la mesure où la NAFIN y joue depuis longtemps un rôle central, le domaine de l'acier est tout indiqué, d'autant plus que l'acier, industrie «industrialisante» par excellence, est très bien documenté. À partir d'exemples représentatifs, la création des complexes sidérurgiques Altos Hornos de México (AHMSA) en 1941, l'élaboration (1955-69) et la mise en œuvre de Lazaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA) en 1971 auxquels s'ajoute la restructuration du secteur à partir de 1986¹, il s'agit de valider ou d'infirmer l'idée développée au chapitre précédent à l'effet de distinguer entre deux grandes périodes le rôle entrepreneurial de la NAFIN. Il y a celle qui débute durant la seconde guerre mondiale et se poursuit durant le développement stable (1950-69) et qui privilégie une approche marché sur celle du développement populiste (1970-82) où l'action promotionnelle de la banque est déterminée par la rentabilité politique. L'examen de la trajectoire institutionnelle de la NAFIN appuie notre proposition, et ce de quatre manières. Premièrement, il confirme l'existence d'un cycle au niveau de l'autonomie de la banque : de forte cette dernière décline à partir du développement populiste (1970-82). Deuxièmement, il montre la capacité des dirigeants politiques de subordonner la réalisation des objectifs institutionnels à la réalisation de leurs objectifs politiques. Troisièmement, en gardant à l'esprit l'évolution des disponibilités financières de l'État, il montre

¹ Les deux premiers exemples ont fait l'objet d'une étude détaillée : AHMSA par Zapata et Toledo (1987), SICARTSA par Godau Schucking (1982). Aussi, notre discussion s'appuie principalement sur ces deux documents. Mais pour ne pas alourdir le texte, seules les citations qui font directement référence à un passage de l'un ou l'autre de ces ouvrages seront spécifiquement annotées. Les grandes lignes de la restructuration de 1986 sont fournies par Villareal (1988b). Del Mazo (1986:1103-1104) en expose aussi les objectifs. Elles seront complétées par les divers Rapports annuels de la NAFIN.

que la perte d'autonomie institutionnelle correspond au plan temporel à une perte de contrôle sur la génération des revenus de l'État. Enfin, il illustre la participation de la NAFIN à la rénovation des bases sociales du régime au tournant des années 90, cette dernière assainissant financièrement les entreprises publiques en vue de leur transfert au secteur privé et transférant par la suite le produit des privatisations au Trésor public, les autorités pouvant dès lors utiliser à leur guise les ressources ainsi acquises.

6.1 LE DÉVELOPPEMENT STABLE (1950-69). LE CAS D'ALTOS HORNOS DE MÉXICO

L'histoire sidérurgique mexicaine commence en 1902 avec la création du premier complexe sidérurgique intégré, Fundidora de Fierro y Acero de Monterrey (FUMOSA) par des investisseurs mexicains, français, italiens et américains. Ce n'est qu'en décembre 1941 que l'État, à travers la NAFIN, fait ses premières armes dans le domaine en appuyant la création du complexe sidérurgique Altos Hornos de México (AHMSA). L'objectif de l'État est simple : augmenter l'autonomie industrielle nationale dans le contexte des pénuries de guerre, et sur cette base, assurer la légitimité de la classe politique. Forte d'un prêt de huit millions de dollars de l'Eximbank of America, la NAFIN prend alors la tête d'un consortium d'investisseurs mexicains dirigé par son ex-PDG, Antonio Espinosa de los Monteros, auquel s'adjoint l'American Rolling Mill Company Co. (ARMCO) à titre de conseiller technique et d'actionnaire minoritaire (Zapata et Toledo, 1987:239-242). AHMSA est le résultat d'un projet mixte public-privé. Des quelque 52.3 millions de pesos (10.7 millions de dollars) qui compose le capital initial, NAFIN en apporte 26.1%, les investisseurs mexicains conjointement 26.7% et ARMCO 2.3%. Le reste est fourni par une émission de titres hypothécaires de 15 ans portant un intérêt de 6% (Zapata et Toledo, 1987:242-242).

La réalisation du complexe sidérurgique n'est pas sans difficultés. L'ampleur du projet est limitée par les ressources financières de la banque. L'effort financier que constitue AHMSA, soit 52.3 millions de pesos, représente 6.5 fois le capital de la NAFIN en 1941 (tableau 5.2). Le consortium doit aussi faire face à une pénurie de pièces, le matériel sidérurgique, jugé stratégique, étant frappé d'interdiction d'exportation aux États-Unis. Néanmoins, ces derniers acceptent, dans le cadre du traité de coopération, d'exporter de l'équipement usagé à la condition que l'acier produit soit offert en priorité à la Marine américaine (Zapata et Toledo, 1982:394). Pour ces raisons, Altos Hornos est construit à partir d'une technologie dépassée. Glade (1959:161) fait ainsi observer que la Nacional Financiera : «Équipa l'usine de Altos Hornos avec de la machinerie usée acquise en

divers endroits des États-Unis : un haut fourneau inutilisé de St. Louis, un laminoir mixte pour plaques et lames d'Indiana Harbour, Indiana, l'acier d'un hippodrome démantelé de Cincinnati, un pont ferroviaire abandonné et l'équipement de fabrication des structures du Kentucky. En échange de \$5,335,000 en actions de Altos Hornos, la ARMCO International Corporation de l'Ohio apporte son aide technique à la NAFIN pour choisir la machinerie usée, la démanteler, la transporter, la modifier, la reconditionner et en assembler les diverses parties à Monclova. De plus, un atelier de réparation est aménagé et l'entraînement des opérateurs des machines se fait dans une école de l'entreprise sous direction américaine»(in Villa,1976:44). Malgré les difficultés, avec la mise en service du complexe à la fin de 1945, la NAFIN vient de prouver qu'elle est capable de grandes réalisations.

Durant la guerre, l'État n'est pas l'unique responsable de l'augmentation accélérée de la capacité installée et de la production d'acier. On assiste également en 1942 à la construction d'un second four au complexe de FUMOSA et à la création de Hojalata y Lamina (HYLSA), qui seront l'un et l'autre connus plus tard comme le Groupe de Monterrey. Ces investissements ont pour effet qu'entre 1942 et 1945 la production d'acier double presque, augmentant de 1.7 million de tonnes à 3.0 millions de tonnes (Zapata et Toledo,1987:14). La création de Tubos de Acero de México (TAMSA) en 1952 par des intérêts mexicains et de SICARTSA en 1971 par la NAFIN complètent le réseau de fonderie intégrée.

Le fait marquant de l'après-guerre demeure toutefois l'entrée massive de l'État dans la sidérurgie. Dès la fin de la guerre, la NAFIN devient l'actionnaire principal de AMHSA. De 26.1% sa participation au capital passe à 64% suite au rachat des actions du Général Enrique Guzmán qui dans la foulée de sa défaite aux présidentielles de 1946 est contraint par le Président Miguel Alemán (1946-52) de céder sa participation dans l'entreprise (Zapata et Toledo,1987:242). De plus, si l'État ne produit que 4% de l'acier en 1944, c'est 43% de la production qu'il contrôle en 1950, niveau qui se maintient tout au long du développement stable (1950-69), c'est-à-dire jusqu'à la mise en service de SICARTSA sous le Président Echeverría (1970-76) (Zapata et Toledo,1987:21).

La création d'Altos Hornos illustre les forces du modèle ISI : une intervention qui seconde l'initiative privée; la *mexicanisation* d'un secteur stratégique de l'économie; la levée des goulots d'étranglements; les effets d'entraînement des grands travaux dans la mesure où les pièces qui ne peuvent être importées sont fournies par des sous-traitants locaux; et, jusqu'à un certain point, la

concentration de l'expertise nationale au sein de l'État. Il en illustre également les grandes limites. Il montre ainsi, d'une part, une dépendance financière et technologique et, d'autre part, une industrie incapable de soutenir la concurrence étrangère². C'est ainsi que pour rentabiliser le secteur, l'État maintient un marché captif grâce à un système de protection effectif sur les produits métallurgiques de bases estimé à 71.7% en 1960 et à 22.9% en 1970 (Solís, 1993:tableau v-3).

Malgré tout, deux grands facteurs permettent l'expansion de la sidérurgie nationale sous le modèle ISI (1941-86). D'un côté, les différents complexes peuvent compter sur un marché en forte expansion, visible, directement par une consommation nationale qui croît de 577 milliers de tonnes de d'acier en 1948 à 2,579 milliers de tonnes en 1964, et par la suite, indirectement, par une production qui augmente entre 1965 et 1988 de 2.37 millions de tonnes à 7.31 millions de tonnes respectivement (tableau 6.1). L'époque est d'autant plus favorable à l'expansion de l'industrie que malgré les mesures de protection et malgré quelques années où le Mexique atteint l'autosuffisance (1963, 1970-73, 1975-77 et 1986-87) le pays, d'une manière générale, se présente comme un importateur net d'acier, ce qui laisse une large place à de nouvelles initiatives de substitution. D'un autre côté, durant le développement stable (1950-69), c'est le marché qui dicte l'orientation stratégique de l'ensemble de l'industrie. Dans le cas particulier de AHMSA, Harold Pape, semble avoir joué un rôle déterminant (Zapata et Toledo,1987:787-792). Pendant près de 25 ans, à titre de PDG, il imprègne l'idée qu'il faut faire beaucoup avec peu et qu'il faut adapter voire améliorer la technologie que l'entreprise possède plutôt que dépendre des équipements importés et dispendieux. Sur le plan financier, il favorise une approche tout aussi prudente. Sous Pape, l'entreprise se fait un devoir de dégager des profits. Elle affiche un rendement annuel moyen de 31% (Zapata et Toledo,1987:238), lui permettant ainsi de financer ses nombreux agrandissements, qui font passer d'un peu plus de 123 milliers de tonnes en 1950 la production de AHMSA à 2.5 millions de tonnes en 1971 (Zapata et Toledo,1987:395,775). Bref, Pape imprègne l'idée que l'entreprise doit tendre à l'autonomie tant technologique que financière³.

² Par exemple, à la fin de la guerre, malgré des accusations de *dumping*, il demeure que l'acier américain s'écoule sur le marché à 380 dollars la tonne alors que la production mexicaine s'offre à 500 dollars la tonne (Godau Schucking,1982:35).

³ Il semble qu'il réussit très bien comme l'indique cette anecdote racontée par Zapata et Toledo (1987:792 et tableau 23.5). Commentant le fait que sept des dix exercices financiers de la période 1977-86 présentent des pertes, un ex-homme de confiance de Pape leur aurait dit sans trop réfléchir, que : «Le fiasco de AHMSA commence lorsqu'elle passe aux mains de l'État», faisant ainsi implicitement référence au

TABLEAU 6.1
MEXIQUE: PRODUCTION ET CONSOMMATION D'ACIER (1948-88)

Année	Production (Lingots) (milliers de tonnes) (a)	Consommation (Lingots) (milliers de tonnes) (a)	Importation (Lingots) (milliers de tonnes) (Implicite)	Année	Production (Lingots) (milliers de tonnes) (b)	Importation nette (millions de dollars) (c)(d)(e)
1948	291	577	286	1965	2,373	307
1949	371	654	283	1966	2,768	441
1950	390	788	398	1967	3,045	599
1951	467	1,070	607	1968	3,256	436
1952	533	1,112	579	1969	3,455	463
1953	525	906	381	1970	3,831	54
1954	610	930	320	1971	3,774	14
1955	725	1,139	414	1972	4,383	5
1956	888	1,490	602	1973	4,637	116
1957	1,050	1,714	664	1974	5,028	281
1958	1,115	1,622	507	1975	5,176	10
1959	1,328	1,519	191	1976	5,224	(14)
1960	1,492	1,856	364	1977	5,513	(42)
1961	1,693	1,897	204	1978	6,694	783
1962	1,711	1,900	189	1979	7,003	878
1963	2,017	2,021	4	1980	6,981	1,411
1964	2,327	2,579	252	1981	7,426	1,682
				1982	6,910	885
				1983	6,736	124
				1984	7,279	268
				1985	7,162	355
				1986	6,949	22
				1987	7,200	(143)
				1988	7,312	121

Notes : (d) De 1965 à 1969, millions de pesos.

(e) Présente le solde net (M-X) du commerce des échanges internationaux du Mexique pour l'ensemble des produits sidérurgiques, c'est-à-dire les produits de la classe 67 selon le classement CITI.

Sources : (a) Godau Schucking, 1982: tableau III-6.; (b) ONU (plusieurs parutions) (1973-1996) *Annuaire de statistiques industrielles par produits. Statistiques de production et de consommation*, New York.; (c) D'après ONU (plusieurs parutions) (1969-1995) *Annuaire statistique du commerce par pays*, New York.

Pour résumer ce premier exemple, dans le cas d'Altos Hornos, on peut dire que la NAFIN semble avoir reproduit le système de relations que la SHCP entretient avec elle durant le développement stable (1950-69). Après être intervenue directement lors de la création de l'entreprise, la banque laisse à des hommes compétents le soin de la développer en fonction de ses propres possibilités et des besoins réels du marché et n'assume qu'un rôle de supervision générale. En fait, la NAFIN

remplacement d'Harold Pape en 1970 par un proche du Président Echeverría (1970-76), José Antonio Padilla Segure.

possède un intérêt financier immédiat dans la réussite économique d'Altos Hornos dans la mesure où les généreux dividendes que l'aciérie lui verse constituent la majeure partie des revenus de placement de la banque durant le développement stable (1950-69) (Zapata et Toledo, 1987:796).

6.2 LE DÉVELOPPEMENT POPULISTE (1970-82). LE CAS DE LAZARO CÁRDENAS-LAS TRUCHAS (SICARTSA)

Dans le domaine de l'acier, l'élément marquant du début des années 70 est le lancement du complexe SICARTSA sous l'égide de la NAFIN. SICARTSA marque un double changement dans l'approche privilégiée jusqu'alors par l'État dans le domaine. SICARTSA illustre un changement à la fois quantitatif et qualitatif des rapports de l'État à l'industrie. Avec la mise en service de SICARTSA en 1976, c'est l'État qui devient le principal producteur national d'acier, statut confirmé l'année suivante par la nationalisation de FUMOSA lors d'une opération de sauvetage (tableau 6.5). Le projet illustre également le changement survenu au niveau du processus décisionnel de l'État. L'on peut ainsi distinguer deux phases différentes dans la réalisation de SICARTSA : sa planification (1955-69) qui se déroule durant le développement stable (1950-69) et sa mise en œuvre (1971-78) durant le développement populiste (1970-82). Si évidemment la politique n'est pas exclue durant la planification du projet, il demeure qu'il donne lieu à un vaste débat social durant lequel les critères techniques et financiers jouent un rôle central. Durant la mise en œuvre, ni l'un ni l'autre de ces deux éléments ne sera présent. Il n'y a ni débats ni grandes considérations techniques, la NAFIN devenant un simple exécutant des décisions présidentielles.

6.2.1 LA PLANIFICATION DE SICARTSA (1948-69)

L'on peut retracer les premiers antécédents du complexe sidérurgique en 1948, soit lorsque les vastes dépôts ferreux de l'arrière pays de Las Truchas au Guerrero sont incorporés officiellement à la réserve nationale. C'est l'ancien Président Lazaro Cárdenas (1934-40)⁴ à la tête de la Commission de Tepaltepec (CDT), formée l'année précédente pour évaluer les possibilités hydroélectriques de la région, qui propose le premier d'effectuer une étude pour l'exploitation des gisements et la création d'une fonderie qu'il situe alors à Zihuatanejo (Ixtapa)(Godau Schucking, 1982:48). Il faut cependant attendre en 1955 pour que le projet

⁴ Jusqu'à sa mort, le 19 octobre 1970, Cárdenas reviendra constamment rappeler à l'administration du jour que Las Truchas devait être réalisée. Son acharnement à défendre le projet fut tel qu'il en vient à le personnifier. C'est pourquoi le projet porte son nom.

SICARTSA prenne une forme plus concrète. D'une part, trois organismes gouvernementaux se montrent prêt à appuyer le projet de Las Truchas. La Marine nationale étudie la possibilité d'y construire un port, la CFE celle du développement du bassin hydroélectrique et les Travaux publics celle de la construction d'un chemin de fer devant desservir l'ensemble de la Côte Pacifique du Guerrero au Michoacán (Godau Schucking,1982:73-74). D'autre part, après avoir obtenue en 1955 d'agir comme conseiller technique auprès de la CDT, l'allemande Friedrich Krupp Industriebau (Krupp) propose l'année suivante d'effectuer une étude de pré-faisabilité d'un projet de développement intégral de la région de Las Truchas. Selon la proposition, il s'agit non seulement de développer un complexe sidérurgique d'une capacité de 500 mille tonnes mais également l'ensemble des infrastructures nécessaires à sa réalisation (Godau Schucking,1982:55-57). En janvier 1957, sous la pression du ministère de l'Économie (Industrie et Commerce), la NAFIN accepte d'avancer les fonds à la CDT pour qu'elle puisse financer l'étude de Krupp (Godau Schucking,1982:83). Au début de 1958, Krupp fait connaître les résultats préliminaires. En juillet, la CDT accepte le projet. En octobre, le gouvernement par la voie du ministère de l'Économie donne son accord de principe tout en stipulant que l'autorisation finale sera donnée au moment opportun (Godau Schucking,1982:63). Cette autorisation, on le sait, ne viendra qu'en 1971.

L'autorisation future du projet ne se base pas uniquement sur des critères techniques et financiers. Déjà l'ancien Président Cárdenas (1934-40) lui donne une saveur politique. De 1956 à 1961, les jeux de coulisse prennent la forme d'un projet alternatif de moindre envergure, 250 milliers de tonnes, près de Manzanillo dans l'État du Colima proposé par des industriels regroupés autour de l'ancien Président Alemán (1946-52). Le projet de Manzanillo possède deux grands avantages (Godau Schucking,1982:78). D'abord, dès 1956 son financement est assuré, le français Crédit Lyonnais ayant consenti à financer 84% de ses coûts, la NAFIN et les investisseurs privés apportant le reste. Puis, contrairement à Las Truchas où il existe aucune infrastructure de base : port, ligne ferroviaire, routes d'accès, et où il faut construire une ville de 60 milliers d'habitants pour loger les cinq mille travailleurs du complexe et leurs familles, Manzanillo, bien pourvu sur ce plan n'entraînerait que des dépenses collatérales minimales (Godau Schucking,1982:161).

Le coût moindre de Manzanillo et le fait que l'État assume que la partie congrue de ses coûts, la part de NAFIN, motivent la SHCP et la Banque du Mexique à soutenir ouvertement Manzanillo (Godau Schucking,1982:80). De plus, les promoteurs de Manzanillo possèdent un important avantage stratégique sur la CDT du fait que cette dernière non seulement comme commission

consultative n'a pas la capacité de négocier directement la dimension financière du projet Las Truchas mais également, conformément à l'article 1 de la Loi constitutive de 1954 de la NAFIN, du fait que tout achat à l'étranger de même que tout apport financier externe doivent obligatoirement recevoir l'approbation de la NAFIN, le promoteur institutionnel du projet concurrent (Godau Schucking, 1982:81). Le financement de l'étude de pré-faisabilité de la Krupp entre dans cette catégorie. Durant toute l'année 1956, la NAFIN fait attendre son approbation. Ce n'est qu'en janvier 1957, comme nous avons souligné, sous la pression du ministère de l'Économie qu'elle accepte de financer l'étude du projet Las Truchas. La NAFIN n'est pas la seule à mettre des bâtons dans les roues de ce projet. AHMSA, par exemple, qui ne pardonne pas à la CDT de lui avoir préféré Krupp comme conseiller technique, lui fournit des données qu'elle sait fausses de manière à surévaluer les coûts de Las Truchas⁵. L'entreprise ne va toutefois pas jusqu'à appuyer la candidature de Manzanillo, elle ne veut tout simplement pas d'un nouveau concurrent, reflétant ainsi le sentiment de l'ensemble de l'industrie comme il sera discuté plus loin.

Le tableau 6.2 résume la base de soutien des deux projets.

TABLEAU 6.2 BASE DE SOUTIEN À LAS TRUCHAS ET À MANZANILLO (1956-1961)		
Projet	Las Truchas	Manzanillo
Promoteur principal	CDT/Krupp	NAFIN
Supporters publics	CFC Travaux Publics Marine nationale	SHCP Banque du Mexique Développement minier Ressources naturelles
Supporters privés	-	Groupe Alemán Crédit Lyonnais Colorado Fuel & Iron

Source : Godau Schucking, 1982:87.

Toutefois les dépôts ferreux de la région de Manzanillo se révèlent insuffisamment volumineux pour alimenter à long terme une aciérie, une partie du minerai devant ainsi être «importée» de Las Truchas. Cette possibilité reçoit une fin de non recevoir de l'ancien Président Cárdenas (1934-40)

⁵ Par exemple, lors de la réalisation des études de faisabilité que mène la Krupp, AHMSA évalue le coût du charbon à 240 pesos la tonne tandis qu'elle même alimente le petit complexe La Consolidada à seulement 172 pesos la tonne (Godau Schucking, 1982:68).

qui affirme alors que les dépôts de Las Truchas appartiennent à son projet (Godau Schucking,1982:80). Malgré les protestations de la NAFIN et de Développement minier, qui par Loi est le titulaire officiel de l'ensemble des ressources minérales du pays, sous la pression politique de l'ancien Président Cárdenas (1934-40), le Président Ruiz Cortines (1952-58) tranche en la faveur de ce dernier en 1956, ce qui met de fait le projet de Manzanillo sur une voie d'évitement (Godau Schucking,1982:80). Il faut néanmoins attendre la publication de l'étude de faisabilité de la Krupp pour qu'il accorde en octobre 1958 son soutien à Las Truchas. Mais le Président Ruiz Cortines (1952-58) est déjà alors à la toute fin de son mandat.

Le Président López Mateos (1958-64) n'est guère plus pressé que son prédécesseur à arbitrer le débat. Il aurait même jonglé avec l'idée de réaliser les deux projets (Godau Schucking,1982:96). Trois facteurs favorisent néanmoins Las Truchas sous sa gouverne. Premièrement l'arrivée à la Présidence de López Mateos (1958-1964) correspond sur la scène internationale à la prise du pouvoir à Cuba de Fidel Castro en 1959. L'arrivée au pouvoir du Révolutionnaire déclenche un vaste mouvement de sympathie parmi la population mexicaine, particulièrement après l'échec de l'invasion de la Baie des Cochons. Par ricochet, au plan intérieur, cela a pour effet immédiat d'augmenter le poids politique de l'ancien Président Cárdenas (1934-40)(Godau Schucking,1982:100). Deuxièmement, ce dernier et la CDT obtiennent du gouvernement qu'il autorise d'une part la construction par la CFE d'une petite centrale hydroélectrique à Las Truchas devant alimenter en énergie le Michoacán et d'autre part, l'exportation d'une petite quantité de fer de Las Truchas. Même si ces deux projets sont présentés comme séparés de la SICARTSA, ils ont néanmoins pour effet de doter la région de ses premières infrastructures (Godau Schucking,1982:96). Enfin, plus important, les années 1961 à 1964 sont marquées par une baisse de l'intensité du débat au sein de l'appareil d'État. Le débat prend alors une dimension plus technique reflétant ainsi la volonté gouvernementale de mieux planifier le développement du secteur sidérurgique. À cette fin, l'on crée en 1961 le Comité pour la Programmation de l'Industrie Sidérurgique (CPIS) dont le mandat est d'étudier la capacité de production, l'évolution de la demande, les réserves nationales en matières premières, les technologies disponibles, les sites pour de futurs complexes ainsi que de recommander une politique de développement du secteur. Bien qu'au CPIS siègent des représentants du SHCP, de l'Economie, de SEPANAL, du Conseil des Ressources non-renouvelables, de la Banque du Mexique et de la NAFIN, c'est cette dernière qui en pratique le dirige dans la mesure où elle fournit la plupart des experts (Godau Schucking,1982:118-119).

Dans un rapport préliminaire publié en octobre 1962, le CPIS fait deux recommandations. Il recommande que la capacité installée soit rapidement augmentée à environ un million de tonnes pour faire face à la demande nationale d'acier à partir de 1967. Il recommande également l'établissement d'un complexe à Las Truchas, qui selon le CPIS s'inscrit mieux dans une perspective plus générale de développement (Godau Schucking, 1982:120).

Il est difficile d'expliquer ce changement d'attitude de la banque, elle qui avait représenté au sein du gouvernement les intérêts des promoteurs du projet de Manzanillo. Il se peut que son appui à Manzanillo soit le reflet de l'amitié personnelle entre son PDG, José Hernández Delgado (1952-70) et le principal promoteur du projet, l'ancien Président Alemán (1946-52), plutôt que celui de l'institution (Godau Schucking, 1982:78 note 48). Ou bien que sentant le vent tourner, l'institution préfère être du côté vainqueur. Ou, plus simplement, que l'étude qu'elle avait menée l'avait convaincue de la supériorité de Las Truchas. Toujours est-il qu'à partir de 1962, NAFIN devient l'un des plus ardents défenseurs de SICARTSA. Suite à la défection de la banque, la coalition de soutien au projet Manzanillo s'effrite rapidement, seule la SEPANAL continuant à le défendre au sein de l'État.

Les recommandations du CPIS ne mènent cependant pas à une décision définitive. Un nouveau mouvement d'opposition venant de l'industrie sidérurgique se forme (Godau Schucking, 1982:120-125). Tandis que le débat pour la sélection du projet (Las Truchas ou Manzanillo) entraîne la formation de deux grandes coalitions dans lesquelles s'entrecoupent des institutions publiques et des intérêts privés, le débat des années 1963-69 prend la forme d'une opposition entre le secteur public et le secteur privé.

C'est FUMOSA et HYLSA qui prennent la tête du mouvement d'opposition. Malgré qu'elle soit une société d'État, AHMSA s'y joint mais adopte un profil bas. C'est également l'attitude de TAMSA dont la production est destinée à PEMEX et à l'industrie pétrolière. La base d'opposition de l'industrie est de deux ordres. Elle fait valoir qu'au plan politique, la construction de SICARTSA rompt l'équilibre relatif entre la production privée (HYLSA, FUMOSA, TAMSA) et la production publique (AHMSA) d'acier. Au plan technique, après avoir vainement contesté les chiffres du COIS sur la demande future, l'industrie souligne qu'il n'appartient pas à l'État d'augmenter la capacité installée et que l'industrie peut très bien assumer cette tâche. En somme, les opposants au projet SICARTSA posent crûment la question qui deviendra celle du débat

social des années 70 : qui des industriels de Monterrey ou des fonctionnaires de Mexico allait orienter les choix économiques du Mexique?

Le tableau 6.3 présente les bases du soutien et de l'opposition à SICARTSA durant les années 60.

TABLEAU 6.3 SOUTIEN ET OPPOSITION À LA SICARSTA (1963-69)		
Pour	Neutre ou peu favorable	Contre
CTD/Krupp NAFIN Industrie et Commerce CFC Travaux Publics Marine nationale	Secrétariat de la Présidence SHCP	SEPANAL HYLSA FUMOSA AHMSA TAMSA
Source : Godau Schucking, 1982:151.		

En novembre 1964, le CPIS publie un second rapport plus étoffé au plan technique. Ses recommandations demeurent essentiellement les mêmes que celles de 1962. La demande de 1973 est cette fois estimée à 1.3 millions de tonnes, ce qui implique que la capacité de SICARTSA soit portée à un million de tonnes plutôt que les cinq cents mille tonnes proposées par la Krupp (Godau Schucking, 1982:127).

De 1965 à octobre 1968, le dossier progresse très lentement. C'est non seulement en raison de l'intense campagne de démarchage de l'industrie auprès du très conservateur Président, Gustavo Diaz Ordaz (1964-70), mais également, comme il s'agit d'un projet de développement intégral, du fait qu'il faut déterminer la participation respective des divers organismes gouvernementaux qui prendront part à la réalisation de la SICARTSA (Godau Schucking, 1982:129,144). La répression sanglante du mouvement étudiant sur la Place de Tlatelolco en 1968 fait prendre un pas décisif en faveur de la SICARTSA. Treize jours seulement après la tragédie, le 15 octobre 1968, le gouvernement fait connaître son intention de créer une entreprise, la Siderúrgica Las Truchas (SITSA), dont le mandat premier est de finaliser la dimension financière et technique du projet. Il s'agit là en fait d'une volonté présidentielle de négocier, dans la crise de légitimité que traverse alors le régime, l'appui de l'ancien Président Cárdenas (1934-40) dont l'influence demeure particulièrement grande auprès des groupes marginaux et des secteurs corporatifs du PRI (Godau Schucking, 1982:150).

La SITSA présente le 31 octobre 1970 un projet de fonderie final. Selon ses plans, le projet, d'un coût total de 433.3 millions de dollars, financé à 55.6 % par des apports financiers externes, permettrait de produire 1.25 millions de tonnes d'acier additionnel dès la première phase terminée (1976) et un autre demi million de tonnes avec la réalisation de la deuxième phase (1979)(Godau Schucking,1982:160-161).

Le dernier obstacle à la réalisation de la SICARTSA se présente sous la forme de la SHCP et de SEPANAL qui, dans le contexte de la détérioration des conditions macro-économiques de la fin des années 60, émettent maintenant de sérieuses réserves quant à l'opportunité d'un projet d'une telle ampleur (Godau Schucking,1982:169-170). Le ministère des Finances craint en particulier que les apports financiers externes n'exacerbent démesurément la vulnérabilité du Mexique à la conjoncture, et ce, d'autant plus qu'il juge peu crédible les prévisions d'une rentabilité de 12% de SICARTSA⁶ et que l'industrie nationale a elle-même entrepris un vaste programme d'expansion. Pour sa part, le SEPANAL trouve les coûts du projet démesurés et propose plutôt que les sommes disponibles soient utilisées à d'autres priorités, notamment dans l'agriculture (Godau Schucking,1982:169-170). Malgré l'opposition de ces deux ministères économiques centraux et de l'industrie, le feu vert au projet la SICARTSA est finalement donné par le Président Luis Echeverría (1970-76) en août 1971.

6.2.2 LA MISE EN ŒUVRE DE LA SICARTSA (1971-78)

La mise en chantier du complexe sidérurgique représente une importante victoire institutionnelle pour la NAFIN, qui, notamment grâce ses études techniques, a permis depuis 1961 de faire cheminer le dossier. A sein de l'État, il s'agit d'une victoire sur le SHCP et le SEPANAL. Il s'agit également d'une victoire sur l'industrie, sur FUMOSA, TAMSA et HYLSA qui s'opposent toujours à la venue d'un concurrent. La seule concession qui leur est accordée est de désigner AHMSA, conseiller technique du projet, trompant ainsi l'allemande Krupp, lors du lancement du projet.

S'il le projet SICARTSA représente une victoire pour l'institution, il s'agit d'une victoire à la Pyrrhus, et ce pour trois raisons. La première, ce ne sont pas les arguments techniques avancés

⁶ Dans son opposition à une rentabilité de 12% du projet la SICARTSA, la SHCP fit remarquer que, dans la plupart des pays, l'industrie sidérurgique affiche dans des conditions optimales qu'une rentabilité de 5% et que, dans plusieurs cas, elle fonctionne à perte (Godau Schucking,1982:169).

par NAFIN qui font pencher la balance en sa faveur. Cette victoire s'explique par des raisons politiques. Elle s'explique, dans le contexte de la crise de légitimité qu'affronte le régime suite au massacre de Thalteloco, par la volonté du régime de se rapprocher de l'ancien Président Cárdenas (1934-40) et, à travers lui, de renouer avec les secteurs corporatistes du PRI. Elle s'explique également, d'une manière moins sociologique, par le fait que le lancement de SICARTSA vise aussi, en créant un nouveau pôle de développement dans une région économiquement défavorisée mais surtout en créant par l'entremise des routes d'accès au complexe sidérurgique, à supporter l'armée dans sa lutte à la guérilla d'extrême gauche, particulièrement active dans les États du Michoacán et du Guerrero⁷. La nouvelle orientation de la politique économique de l'État se fait sentir dès la désignation du maître d'œuvre de SICARTSA. Contrairement au cas de AHMSA où NAFIN est le représentant officiel de l'État, dans le cas de SICARTSA, la banque se voit reléguer au troisième rang de la hiérarchie décisionnelle. Les instances supérieures de l'État se réservent la tâche de coordonner l'ensemble des actions des quelque quarante organismes gouvernementaux qui participent à la réalisation du complexe sidérurgique, la SITSA n'ayant sur ce plan qu'un pouvoir de recommandation. Même au sein de la SITSA, la banque ne joue qu'un rôle secondaire. Dès l'annonce de la création de l'entreprise, c'est au Général Cárdenas que l'on confie le poste de Président du conseil d'administration. À son décès, en septembre 1970, c'est son fils, Cuauhtémoc Cárdenas, que l'on désigne pour le remplacer. Bref, ce n'est qu'à titre d'actionnaire minoritaire direct (24%) et indirect à travers AHMSA (12%) et un Fonds dédié (12%) que NAFIN peut exercer un certaine forme de contrôle sur la SITSA et de là sur la réalisation de la fonderie (Godau Schucking, 1982:157).

La seconde raison a trait au fait qu'en l'absence d'une coordination effective, si ce ne sont les diktats présidentiels, le projet SICARTSA se réalise d'une manière anarchique, entraînant erreurs, retards, dédoublements et dépassements de coûts⁸. Le nouveau style de gouverner est particulièrement évident après le départ en 1973 de Hugo Margáin comme titulaire du SHCP (1970-73). À partir de ce moment, les décisions économiques sont systématiquement prises depuis *Los Pinos*, reléguant les institutions économiques comme le SHCP, le SEPANAL ou la NAFIN à des rôles de simple exécutant. Par exemple, l'on doit au Président Echeverría (1970-76) le lancement des études de faisabilité de la seconde phase de la SICARTSA en 1973 alors que

⁷ Propos de Francisco Zapata. Conversation informelle avec l'auteur.

⁸ Par exemple, la construction du port est confiée à la Marine nationale qui pour diverses raisons décide d'installer des grues n'ayant pas la capacité de déchargement nécessaire, entraînant par le fait même des retards et une élévation des coûts dans les autres facettes du projet (Godau Schucking, 1982:194).

l'ensemble du projet n'a alors que deux ans et que la première phase ne sera complétée qu'en 1976 (Godau Shucking,1982:187). La publication des études est instructive sur le peu d'autonomie d'une institution comme la NAFIN. Elles reprennent fidèlement le discours présidentiel. L'étude de la CPIS recommande la poursuite de SICARTSA sur les bases suivantes :

«1. Du fait que c'est faisable, avec les ressources technologiques, les facteurs de production, les marchés et les finances existantes au Mexique, de réaliser un projet de cette magnitude, on se doit d'aller de l'avant avec le projet de Las Truchas. 2. Le développement industriel et économique du Mexique doit avoir pour finalité l'indépendance dont la base se situe dans l'industrie de l'acier. SICARTSA, comme partie intégrante, aidera à atteindre ce but. 3. D'un point de vue régional, le développement de la zone demande que SICARTSA possède une capacité de production en accord avec l'infrastructure qui s'est peu à peu créée. En d'autres mots, le projet ne doit pas se constituer à petite échelle. 4. Une perspective optimale d'exportation et une possibilité d'acquérir des devises s'offrent avec la construction de Las Truchas (...). 5. La réalisation de la seconde étape de SICARTSA contribuera efficacement au développement d'un nouveau pôle de croissance régionale, tout ceci est en accord avec les idées de notre gouvernement»(in Godau Schucking,1982:189-190).

La lecture des recommandations montre bien la pauvreté de l'argumentaire technique pour justifier la seconde phase de SICARTSA. L'on justifie le projet non pas en raison d'une prévisible accroissement de la demande⁹ mais plutôt sur le fait que l'on dispose des ressources techniques et financières pour le faire. L'on justifie la taille du projet encore une fois non pas en terme de l'évolution de la demande mais plutôt en terme de la capacité des infrastructures installées et non l'inverse. Enfin, l'on ne comprend pas très bien comment SICARTSA contribuera à attirer des devises alors que la grande partie du financement et des équipements doit être importées de l'étranger. Donc, parmi les recommandations du CPIS, seule celle qui stipule que : «Tout ceci est en accord avec les idées de notre gouvernement» compte vraiment.

La troisième raison est à l'effet que les projections de la demande nationale d'acier et des coûts du projet se révèlent fausses. En tablant sur une progression annuelle de la demande en acier de 1.3% supérieur au rythme de croissance du PNB, la NAFIN prévoyait qu'en 1980 le déficit de production serait d'un million et demi de tonnes pour les produits non transformés et près d'un million de tonnes pour les produits transformés (Godau Schucking,1982:161). Mais, dès sa mise en fonction à la fin de 1976, la SICARTSA est confrontée à une demande nationale stagnante, qui se maintient autour de 7 millions de tonnes tout au cours des années 80 (tableau 6.1). À la décharge de la NAFIN, il faut reconnaître que la banque n'est pas la seule à s'être trompée dans ses prévisions. Sous le Président Echeverría (1970-76) tout les complexes sidérurgiques mexicains sont agrandis. Cela a pour effet d'ajouter un peu moins de 4.5 millions de tonnes à la

⁹ Comme l'indique le prochain point, le lancement de la seconde phase se fait non pas dans un contexte d'augmentation de la demande mais plutôt dans un contexte de surcapacité de production.

capacité nationale installée, cette dernière passant de 5.9 millions de tonnes en 1973 à 10.4 millions de tonnes en 1977 (tableau 6.4).

TABLEAU 6.4 MEXIQUE:CAPACITÉ DE PRODUCTION SIDÉRURGIQUE (1973 et 1977) (millions de tonnes)		
PRODUCTEUR	1973	1977
AHMSA	2.40	3.75
FUMOSA	1.00	2.00
HYLSA	1.15	1.80
SICARTSA		1.30
TAMSA	0.35	0.50
SECTEUR SEMI-INTÉGRÉ	1.00	1.04
TOTAL	5.90	10.39

Source: Godau Schucking, 1982:tableau 6.

Sous le Président López Portillo (1976-82), l'approche de l'État dans le domaine de l'acier est de même nature que celle privilégiée par son prédécesseur. Sinon comment expliquer que : malgré une surcapacité d'environ 53% en 1977¹⁰, malgré les ennuis financiers de FUMOSA (qui mènent à sa nationalisation lors d'une opération de sauvetage de la part de la NAFIN la même année), malgré sa connaissance à titre de membre du conseil d'administration de SICARTSA des nombreux «dérapages» rencontrés lors de la réalisation du projet et que les coffres de l'État sont à sec et que le Mexique négocie alors un accord d'aide avec le FMI¹¹, qu'il décide à peine deux mois après son assermentation de donner son accord final au lancement de la seconde phase de SICARTSA.

¹⁰ D'après les données des tableaux 6.1 et 6.4.

¹¹ Par exemple, Godau Schucking (1982:194-195) raconte l'anecdote suivant laquelle huit jours seulement après que la Banque Mondiale et la BID se soient engagées à accorder conjointement un prêt de 180 millions de dollars pour financer la seconde phase de SICARTSA, le PDG de SICARTSA, Orive Alba, demande une augmentation de budget de l'ordre de 23% au ministre des Finances, Mario Ramón Beteta (1975-76), prétextant une augmentation des coûts en raison d'une l'inflation galopante de 70%. Le ministre adopte alors une position de repli, qu'il justifie sur la base que cette demande doit être étudiée, mais en réalité les coffres de l'État sont vides et il préfère attendre que le futur Président, López Portillo (1976-82), tranche le débat. L'anecdote est instructive sur le manque de rigueur des projections financières de la seconde phase de SICARTSA.

Le seul effort notable du Président López Portillo (1976-82) d'apporter des correctifs dans la gestion étatique du secteur est de rassembler, en 1977, dans le cadre du programme d'aide négocié avec le FMI, sous Siderúrgica Mexicana (SIDERMEX), un holding financier, l'ensemble des participations de l'État dans l'acier (Godau Schucking, 1982:197). Suite à la découverte du potentiel pétrolier, l'accord avec le FMI de même que les programmes visant à restructurer le domaine de l'acier sont mis aux oubliettes. SIDERMEX marque néanmoins une rupture par rapport à l'approche précédente dans la mesure où elle concrétise la volonté gouvernementale de nationaliser le secteur de l'acier. Il n'est plus maintenant question que les aciéries publiques jouissent d'une large autonomie, leur conduite est désormais le reflet direct de la volonté gouvernementale.

Alors que la SICARTSA devait être le projet du siècle, son bilan se révèle désastreux¹². Comme l'indique le tableau 6.5 de tous les complexes sidérurgiques mexicains la SICARTSA, avec une utilisation de capacité de 49%, une rentabilité de 3.6%, une dette externe représentant quasiment cinq fois les ventes et un ratio des ventes sur le capital comptable d'à peine 6.5%, est en 1985, le complexe mexicain qui affiche le pire bilan. Il ne faut cependant pas surestimer la capacité de gestion de l'entreprise privée. Après avoir agrandi leurs installations grâce aux emprunts externes durant les années 70, tous les complexes sidérurgiques mexicains connaissent d'importantes difficultés financières. En 1977, FUMOSA évite la faillite lors d'une opération de sauvetage. En 1982, c'est au tour de HYLSA de demander la protection de l'État. Avec la crise financière de 1982, le contrôle des changes et les dévaluations successives du peso leur situation financière respective loin de s'améliorer se détériore davantage, TAMSA et le Groupe ALFA dont la principale filiale est HYLSA, compte en 1984 parmi les dix entreprises privées mexicaines les plus endettées vis-à-vis de l'extérieur, avec respectivement des dettes internationales estimées en 1984 à 457.9 millions de dollars, soit 2.4% de la dette internationale privée, et 1,980.9 millions de dollars, soit 10.4% de la dette internationale privée)(Wionczek, 1987:tableau 6).

¹² Par exemple, parlant du complexe sidérurgique Lazaro Cárdenas-Las Truchas (SICARTSA) lancée en 1971 par la NAFIN, son PDG d'alors Martínez Domínguez (1970-74) devait plus tard affirmer : «La construction de Las Truchas a plus souffert et coûte plus en raison des disputes et omissions de notre bureaucratie que des intentions de l'obscur impérialisme que dénonçait (...) son inamovible promoteur Don Lazaro Cárdenas. (...) Déjà que nous payons des dettes et des prix surélevés pour l'acier en raison des erreurs et omissions. Ce projet à volets multiples –fabrication d'acier, mise en production du minerai de la zone, développement hydroélectrique, transport fluvial, grands ports, intégration régionale- conclut sa première étape sans marché national pour sa production et commence la construction de la seconde parce l'absence de coordination sectorielle permet que s'agrandissent les fabriques existantes, les condamnant toutes à diminuer (...) l'utilisation de leur capacité installée. (...) Ce rappel aide à comprendre une part (...) des pertes et bêtises financières dans l'électricité et l'acier, deux industries de base, propriétés nationales, pratiquement monopoles, avec du financement préférentiel et l'appui gouvernemental»(1985:107).

TABLEAU 6.5
PANORAMA DU SECTEUR SIDÉRURGIQUE (1985)

Indicateurs	SIDERMEX			HYLSA	TAMSA (a)	Total
	AHMSA	FUMOSA	SICARTSA			
Capacité (milliers de tonnes)	4,330	2,000	1,170	1,750	425	9,675
Production (millier de tonnes)	2,603	943	613	1,631	279	6,069
Utilisation de la capacité (%)	86.7	65.5	49.0	89.1	65.6	62.7
Rentabilité (ventes/actifs) (%)	21.8	15.3	3.6	26.9	21.9	16.0
Dette externe/ventes (%)	39.4	179.7	476.0	248.8	231.3	177.5
Ventes/capital comptable (%)	42.4	32.6	6.5	82.0	52.0	33.3

Note : (a) Même si l'entreprise est considérée habituellement comme ne faisant pas partie des sociétés d'État, il faut noter que depuis longtemps l'État à travers la NAFIN détient une importante participation minoritaire au capital de l'entreprise, évalué en 1975 à 33% (Villa, 1976:tableau 7).

Source: Zapata et Toledo, 1987:tableau 3.

Le fiasco de la SICARTSA et le piètre état de l'industrie s'expliquent en grande partie par le fait que les mécanismes institutionnels au sein de l'État et entre ce dernier et le secteur privé qui avaient donné lieu à la décision de créer le nouveau complexe, cessent complètement de fonctionner à partir de 1968 et durant tout le développement populiste (1970-82). Alors que les dimensions économiques et techniques dominant durant l'étape de la planification (1955-69), ce n'est que la dimension politique qui détermine le pour et le contre de la réalisation effective du projet l'idée étant d'accorder au plus grand nombre des bénéficiaires sans grand égard aux implications économiques des diverses décisions. Bref, la capacité de financer de l'extérieur des déficits publics croissants font que la croissance et la redistribution dominant l'approche marché qui avait jusqu'alors orienté le développement du secteur sidérurgique. Sur le plan institutionnel, cela s'est traduit par le renvoi au second plan, souvent à un rôle de simple exécutant, d'une institution comme la NAFIN.

6.3 LA RESTRUCTURATION DE LA SIDÉRURGIE (1986-91)

En 1985, dans le document : *«Criterios Generales de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación»*, le gouvernement fait connaître sa volonté de restructurer l'ensemble du secteur public. Si le document réaffirme que : «La participation directe de l'État dans la production est une partie essentielle de notre régime d'économie mixte et un instrument de développement du pays», il poursuit en soulignant : «Il existe (...) des zones et des entreprises du secteur public qui, en

raisons de changements technologiques (...), des modifications du patron de la demande ou de déficiences accumulées au cours des ans, requièrent des réformes profondes pour moderniser et restructurer leurs modes d'opération (...) Parmi ces zones ressortent : l'industrie sidérurgique, la sucrière, les fertilisants et les chantiers navals» (in Del Mazo,1986:1102). C'est ainsi que dès 1986, le secteur de l'acier fait l'objet d'une vaste restructuration. Le projet est à la fois ambitieux et politiquement risqué. D'une part, l'acier représente alors 1.2% du PNB mexicain et 5% du PNB industriel (Villareal,1988b:62). D'autre part, le secteur public fournit 70% des quelques 70 milles emplois du secteur sidérurgique (Villareal,1988b:57).

La restructuration du secteur prend premièrement la forme d'une levée rapide du système de protection. Dès 1984, le Mexique abolit plus de la moitié des licences d'importations sur les produits sidérurgiques. En 1987 le système des licences est complètement supprimé et remplacé par des tarifs s'élevant en moyenne à 17.2% (Villareal,1988b:76). La réforme prend ensuite la forme en 1986 de la restructuration de SIDERMEX. L'opération est justifiée non seulement par l'utilisation de procédés de fabrication obsolètes et coûteux, notamment par FUMOSA et AHMSA (Villareal,1988b:64,66), et une baisse de la demande nationale d'acier en 1986 (tableau 6.1) mais surtout par les problèmes financiers de SIDERMEX. Dès 1985 les trois entreprises du Groupe (AHMSA, FUMOSA et SICARTSA) sont techniquement en faillite (Villareal,1988b:68). D'un côté, SIDERMEX enregistre un perte s'élevant à 229 millions de dollars, les pertes de FUMOSA étant responsables à elles seules de 54% de ce montant (Villareal,1988b:67). D'un autre côté, le paiement de la dette de 2.1 milliards de dollars, dont les trois quarts sont dus à l'étranger, accapare plus de 50% des revenus de SIDERMEX sans FUMOSA (Villareal, 1988b:67). Dans ces conditions, il n'est donc pas surprenant que le programme de restructuration prend, d'une part, la forme de la fermeture de FUMOSA et avec elle la perte d'environ 8,300 emplois, et d'autre part, la modernisation et le refinancement de AHMSA et de SICARTSA (Villareal,1988b:57). L'assainissement financier de SIDERMEX prend lui-même deux formes. Premièrement, en septembre 1986, il est décidé que l'État assume désormais 42% de sa dette, soit environ 882.8 millions de dollars (Villareal,1988b:83). Deuxièmement, l'État, notamment grâce à un prêt de 300 millions de dollars de la Banque Mondiale, défraiera une partie importante des coûts du programme de modernisation des équipements, dont la première phase (1986-90) coûte à elle seule 1.7 milliard de dollars (Villareal,1988b:84).

Il ressort de la présentation des grandes lignes du plan de restructuration de SIDERMEX de 1986 que l'État poursuit alors un double objectif. À court terme, il s'agit de protéger l'essentiel des

emplois et de la capacité de production du secteur sidérurgique. À plus long terme, il s'agit d'augmenter la capacité concurrentielle des firmes en les plaçant directement en concurrence avec les producteurs étrangers et en finançant leur programme de modernisation.

Évidemment, les grandes lignes de la restructuration de la sidérurgie publique ont un impact direct sur la conduite de la NAFIN dans le domaine. Comme l'indiquent les tableaux 6.6. et 6.7 l'acier semble avoir fait l'objet d'un traitement spécial à l'intérieur du Groupe Industriel NAFIN. Tandis que sous le Président De la Madrid (1983-88) la NAFIN liquide ou diminue fortement ses participations dans les produits alimentaires, le textile, le papier, les produits chimiques, les métaux non-ferreux, la machinerie, l'automobile, l'équipement ferroviaire de même que dans les autres secteurs non spécifiés, conformément au programme de restructuration du secteur public, elle conserve pour l'essentiel sa participation dans l'acier (tableau 6.6).

Secteur	1983	1986	1988
Mines	7.2	31.7	47.0
Produits alimentaires	1.1	-	0.2
Textile	2.3	0.8	0.8
Bois	0.2	0.4	0.4
Papier	2.1	2.2	0.7
Produits chimiques	23.4	9.8	1.0
Acier	44.0	33.6	44.2
Métaux non-ferreux	0.6	0.5	0.0
Machinerie	11.8	13.2	4.7
Produits électriques	2.4	3.5	0.3
Automobile	3.3	2.5	0.2
Équipement ferroviaire	0.1	0.1	0.0
Autres	1.5	1.7	0.5
Total	100.0	100.0	100.0

Sources: NAFIN Rapport Annuel (parutions de 1984,1986 et 1987).

Cela n'implique pas que l'acier ne fasse l'objet d'aucune mesure de restructuration. La diminution d'un peu plus de 12,000 emplois dans le secteur durant la période 1983-88, principalement en raison de la liquidation de FUMOSA, indique le contraire (tableau 6.7). Les mesures de restructuration sont moins importantes là qu'ailleurs, ce qui se répercute par une appréciation relative de la participation de l'acier à l'actif et au nombre d'employés du Groupe,

ces derniers passant durant la période de 39.8% à 54.3% dans le premier cas et de 39.6% à 41.4% dans le second (tableau 6.7).

Année	Actif (milliards de pesos)			Nombre d'employé (nominal)		
	TOTAL	ACIER	%	TOTAL	ACIER	%
1982	1,185.0	471.7	39.8	n.d.	n.d.	n.d.
1983	2,087.3	971.4	46.5	135,313	53,541	39.6
1984	3,673.0	1,835.6	50.0	143,657	53,257	37.1
1985	5,900.9	2,657.0	45.0	126,999	45,355	35.7
1986	13,165.1	6,282.2	47.7	119,208	41,880	35.1
1987	29,064.5	16,256.0	55.9	119,201	n.d.	n.d.
1988	39,980.8	21,696.3	54.3	100,162	41,430	41.4

Sources : NAFIN Rapport annuel (plusieurs parutions 1983-1988).

Deux raisons agissant conjointement peuvent expliquer le comportement de la NAFIN dans le domaine de l'acier. Premièrement, il s'agit de protéger l'emploi dans ce secteur névralgique de l'économie nationale. Deuxièmement, dans la situation de faillite technique dans laquelle se trouvent AHMSA et SICARTSA, il est impensable de trouver un acheteur éventuel qui prendrait le risque financier d'acquérir des entreprises déficitaires¹³. L'assainissement financier des entreprises apparaît ainsi une condition indispensable à leur éventuelle rétrocession au secteur privé. Il est impossible de connaître l'effort institutionnel consenti à cette fin, la banque ne divulguant ce type d'information que d'une manière très parcellaire. Ce qui est plus connu toutefois est le fait que AHMSA, SICARTSA et TAMSA ont toutes trois dégagés des profits en 1988, la première de l'ordre de 195.4 milliards de pesos, la seconde de 122.4 milliards de pesos et la dernière de 51.5 milliards de pesos, contribuant ensemble cette année-là à 52.9% des profits du Groupe industriel, soit 698 milliards de pesos (NAFIN Rapport annuel 1988:54). L'on sait également qu'en comparaison à l'exercice 1987 les ventes à l'extérieur ont progressé de 42% pour s'établir pour AHMSA, SICARTSA et TAMSA à 163.5, 157.2 et 47.6 millions de dollars respectivement et représentent en 1988 environ 38% des exportations du Groupe industriel, soit 925 millions de dollars (NAFIN Rapport annuel 1988:53-54). La présence de profits et l'augmentation des exportations témoignent d'une capacité concurrentielle accrue et font

¹³ Par exemple, Zapata et Toledo (1987:tableau 23.5) estiment que AHMSA enregistre entre 1982 et 1985 inclusivement une perte nette cumulée de 60.2 millions de pesos.

contraste à la situation de faillite technique décrite plus haut. Les trois entreprises peuvent alors être vendues à des intérêts privés.

Le 30 janvier 1991 la SICARTSA est mise en vente, elle est suivie le 14 octobre 1991 par AHMSA. Toutes deux trouvent preneur en décembre de la même année. Le Groupe Acerero del Norte achète le 20 décembre pour près de 321.8 millions de pesos, soit environ 104 millions de dollars, la plupart des actifs de AHMSA. Le lendemain, la SICARTSA est cédée en partie à Siderúrgica del Pacífico derrière se trouve le Groupe Villacero pour 605 millions de pesos, soit environ 195.5 millions de dollars, la partie restante est achetée au début de janvier 1992 par ISPAT Mexicana pour 365 millions de pesos, soit environ 117.7 millions de dollars (Rogozinski,1997:appendice 1)¹⁴. Le produit de la vente de AHMSA et de SICARTSA, environ 417 millions de dollars, ne couvre que le tiers des investissements encourus par l'État depuis 1986 pour moderniser et assainir les deux entreprises, estimés par Villareal (1988b), nous l'avons vu, à environ 1.2 milliard de dollars. Avec le transfert à des intérêts privés de ses principaux actifs dans le domaine, l'histoire sidérurgique de la banque prend fin. À partir de là, c'est le secteur privé qui continue le processus de rationalisation du secteur entrepris par la NAFIN¹⁵.

En guise d'épilogue, il est intéressant de rappeler que le secteur sidérurgique est l'un des secteurs gagnants de la restructuration industrielle et de l'ouverture économique. Comme l'indiquait le tableau 4.13, la part de la métallurgie de base dans le PNB manufacturier est passée de 5.7% en 1982 à 6.2% en 1994. De plus, entre 1986 et 1993, la production croît de 7.2 millions de tonnes à 9.2 millions de tonnes (NAFIN,1995d:tableau 5.20). Enfin, entre 1986 et 1995, la valeur des exportations mexicaines d'acier, principalement en raison des produits de première fusion et des produits semi-finis, se multiplie par 5, passant d'à peine plus de 400 millions de dollars (409.5) à plus de 2.1 milliards de dollars (2.185) (NAFIN,1995d:tableau 5.23; Grupo Financiera Bancomer,1996:6). Malgré cela, le Mexique demeure d'une manière générale un importateur net d'acier, accusant un important déficit commercial dans le domaine des produits fins et élaborés

¹⁴ On ne connaît pas le produit de la vente en 1991 de la participation de la NAFIN dans TAMSA, l'institution ne divulguant pas les données financières reliées aux ventes de ses actifs. Rogozinski (1997) pourtant la meilleure source en la matière n'en fait pas mention non plus.

¹⁵ Par exemple, si en 1982 AHMSA compte 30,068 employés, ce ne sont plus que 12,203 personnes qui y travaillent lors de sa privatisation en 1991. Dans les deux années qui suivent sa privatisation les nouveaux propriétaires réduisirent l'effectif d'un autre 1,729 personnes (Zapata et Toledo,1987:tableau 23.5; Rogozinski,1997:tableau 5.13). Dans le cas de la SICARTSA alors que sa force de travail s'élève deux ans avant sa privatisation à 8,180 employés, deux ans après sa privatisation elle ne se compose plus que de 4,301 employés (Rogozinski,1997:tableau 5.13).

(NAFIN,1995d:tableau 5.23). En fait, la balance commerciale dans le domaine de l'acier (un excédent dans les produits de première fusion et les produits semi-fini, et un déficit dans les produits finis) indique une plus grande spécialisation de l'industrie sur la base des avantages comparés, comme le stipule la théorie économique libérale.

CONCLUSION

L'étude de l'action promotionnelle de la banque dans le secteur de l'acier, telle que les exemples de AHMSA, de SICARTSA et la restructuration du secteur à partir de 1986 l'expriment, confirme l'idée d'un cycle dans ses activités entrepreneuriales. Elle appuie également l'idée que l'autonomie de la banque se trouve principalement garantie par son contrôle sur la génération des ressources de l'État. Sortie grandie de la réalisation de AHMSA et en raison d'une demande nationale soutenue, la NAFIN veut répéter ce premier succès en développant un nouveau complexe sidérurgique sur la Côte Pacifique. À un stade embryonnaire, la banque privilégie un projet à Manzanillo du fait que son financement est assuré et que le site possède un certain nombre d'infrastructures nécessaires au fonctionnement d'une aciérie, diminuant les coûts. Toutefois, suite à un mouvement d'opposition tant au sein de l'État qu'au niveau de l'industrie, la NAFIN est amenée à effectuer à partir de 1961 une série d'études à caractère technique qui la convaincront de la supériorité du projet de Las Truchas, proposé depuis 1948 par l'ancien Président Cárdenas (1934-40). Cette première phase témoigne de la forte autonomie de l'institution. Elle appuie son action de promotion sur des considérations techniques et financières, et sur cette base, est capable de faire avancer son point de vue malgré les oppositions.

Durant le développement populiste (1970-82), cette approche change radicalement. L'État en perte de légitimité adopte une série de mesures à incidences économiques et financières de manière à se concilier les secteurs corporatistes du PRI. La SICARTSA est lancée comme le souhaite la NAFIN, mais la direction des opérations est assumée directement par les plus hautes instances gouvernementales. Petit à petit la NAFIN joue de plus en plus un rôle de simple exécutant des décisions. Cette orientation est confirmée lors de la création de SIDERMEX où on lui retire le contrôle effectif sur AHMSA et SICARTSA. Pire, avec la détérioration des conditions macro-économiques durant le développement populiste (1970-82), elle doit assumer le coût des opérations de sauvetage comme en témoigne la nationalisation de FUMOSA en 1977. Ce «nouveau» rôle de bailleur de fonds de dernier recours est particulièrement visible lors des débâcles financières de 1982 et 1986 qui mènent également AHMSA et SICARTSA au bord de la

faillite. D'une forte autonomie et des opérations visant l'expansion de la capacité productive nationale, le développement populiste (1970-82) fait passer les activités promotionnelles de la banque à des mesures défensives de protection de l'emploi.

Enfin, incapable de générer de ressources pour maintenir ce rôle, à partir 1986 le gouvernement lui retire progressivement cette fonction et confie l'administration des entreprises sidérurgiques publiques au secteur privé conformément à la nouvelle politique d'ouverture économique. Toutefois, il appartient à NAFIN de prendre en charge le coût de l'assainissement financier des complexes en vue de leurs privatisations au début des années 90. À partir de là, tandis que la banque avait fortement contribué à l'expansion de l'industrie sidérurgique nationale, elle n'y joue désormais plus aucun rôle. L'époque de l'État entrepreneur est terminée. Pour conserver cet instrument financier commode, les dirigeants politiques doivent alors lui trouver une autre fonction de remplacement. Oui mais laquelle? L'ouverture économique ne laisse que très peu de place à une banque de développement de premier plan. Au début des années 90, les dirigeants politiques trouvent cette justification dans la promotion des micros, petites et moyennes entreprises (MPMES) et dans les carences du marché financier mexicain.

CHAPITRE 7

QUE FAIRE DE LA NAFIN? LA REPRISE DU POPULISME (1988-94) LA NAFIN ET LE FINANCEMENT DES MICROS, PETITES ET MOYENNES ENTREPRISES

INTRODUCTION

Les réformes économiques mexicaines se sont accompagnées d'une rénovation des bases sociales du PRI. Comme nous l'avons vu, le processus s'est déroulé sur trois axes principaux. Premièrement, il est soutenu par le renforcement de la capacité administrative de l'État, visible par la concentration du pouvoir autour de la Présidence et, dans une moindre mesure, parmi les institutions financières de l'État, le ministère des Finances, le ministère de la Programmation et du Budget et la Banque du Mexique en tête, c'est-à-dire parmi les organismes publics qui composent la base institutionnelle du courant monétariste représenté par le Président Salinas (1988-94). Deuxièmement, il est favorisé par la consolidation d'un nouveau partenariat entre les élites politiques et économiques nationales, alimenté notamment par le transfert au secteur privé national des principales sociétés d'État, et soutenu de l'extérieur par la communauté financière internationale, qui fournit à la fois légitimité, capitaux et débouchés aux réformes économiques. Troisièmement, le processus s'appuie sur le renforcement de la base populaire du régime, soit par la réactivation des anciens modes de contrôle social, comme en témoigne l'établissement d'un nouveau *trade-off* avec la bureaucratie syndicale, soit par la création de nouveaux liens directs entre le pouvoir exécutif et les diverses clientèles électorales du PRI, le cas du PRONASOL étant le plus connu. Suivant les autorités politiques, l'État qui émerge de ce processus est un État solidaire en remplacement d'un État propriétaire c'est-à-dire un État qui accompagne et aide les différents groupes de la société à saisir les opportunités offertes par les réformes et l'ouverture économiques.

Le Président Salinas (1988-94) cite la réorientation de la NAFIN vers les micros, petites et moyennes entreprises (MPMES)¹ comme l'un des meilleurs exemples des nouvelles relations entre l'État et la société. Dans son troisième Rapport de gouvernement (*Informe de gobierno*) (PEF, 1991b:IV), il signale que :

«Avec l'objectif suivant lequel la récupération économique ne doit pas mener à la concentration des opportunités, nous avons mis en marche un programme spécial d'appui aux micro, petites et moyennes entreprises (...) Il s'agit d'un pas fondamental de la réforme de l'État. Au début de mon gouvernement, la Nacional Financiera (...) utilisait ses ressources pour subventionner quatre sociétés d'État. Maintenant, suite à la réforme, elle appuie des milliers de petits et moyens entrepreneurs»(in Méndez Martínez,Manuscript:1 note 2).

L'objectif de ce chapitre est de prendre acte des changements survenus dans la politique de crédit de la NAFIN sous le Président Salinas (1989-94) et de montrer comment les trois paramètres de politique publique qui viennent d'être résumés, ont façonné la réorientation de l'institution. Suivant la version officielle, d'une manière spécifique, la restructuration de la NAFIN correspond à la volonté gouvernementale de lever des carences économiques liées au fonctionnement du système financier mexicain qui limitent l'expansion des MPMES et empêchent également la réalisation de projets socialement désirables. C'est en ce sens que pour Werner (1995) et Ruiz Dúran et Zubirán Schadter (1992) le soutien aux MPMES constitue une niche stratégique pour l'institution et que Pedro Aspe (1993:92) dira qu'une : «Stratégie de développement basée sur les petites entreprises fait du sens (make sense)». Quoique cet argument économique ou technique possède certains mérites, comme nous le verrons plus en détail plus loin, il ne couvre certainement pas tout les aspects de la restructuration de la NAFIN.

D'une part, étant donné que c'est l'entreprise privée nationale et étrangère qui a désormais la responsabilité d'assurer la croissance économique et son financement, privant par le fait même la NAFIN de sa mission traditionnelle, nous croyons que l'un des premiers objectifs de la restructuration de la NAFIN est de conserver à long terme ce moyen d'intervention et de financement privilégié, quitte à lui assigner à court terme des fonctions jusqu'alors considérées par les pouvoirs publics comme secondaires. L'institution joue ainsi le rôle d'une police d'assurance durant la période de transition industrielle, pouvant permettre au besoin des

¹ La définition de micro, petite, moyenne et grande entreprise varie d'un auteur à l'autre en fonction du secteur d'activité et du chiffre d'affaires des entreprises. Pour notre part, nous utilisons la classification de la banque, c'est-à-dire: une micro entreprise a au plus 15 employés et un chiffre d'affaires d'au plus 900 mille Npesos, une petite, entre 16 et 100 employés et un chiffre d'affaire d'au plus 9 millions de Npesos, une moyenne, entre 101 et 250 employés et un chiffre d'affaires de plus de 20 millions de Npesos, et finalement, une grande, plus de 250 employés et plus de 20 millions de Npesos (NAFIN,1995c:153).

interventions politiques ciblées². D'autre part, d'une manière plus spécifique, nous croyons que les programmes de la banque destinés aux MPMES constituent globalement des mesures compensatoires à la multitude de petits industriels nationalistes, traditionnellement proche du PRI, et perçus avec le secteur public comme les principaux perdants des réformes économiques. Cela ne signifie pas pour autant que la NAFIN ne prendra pas son nouveau rôle au sérieux. Au contraire, au plan technique, ses programmes sont comparables à ce qui se fait dans la plupart des pays industriels et de plus en plus en Amérique latine³. Cela signifie plutôt que dans la formulation et la mise en œuvre des programmes d'appui aux MPMES les considérations politiques vont être autant sinon plus importantes que les considérations économiques. L'impact réel des programmes sur le développement des MPMES demeure important mais secondaire, ce qui à terme va engendrer des insuffisances administratives et des pertes financières importantes pour l'institution. De fait, la restructuration de la banque durant les années 90 est une autre manière de montrer la capacité des autorités politiques de subordonner la réalisation des objectifs institutionnels à la réalisation des objectifs politiques des dirigeants.

Le chapitre se divise en quatre parties. La première vise à prendre acte de la nouvelle mission de la NAFIN dans le cadre des réformes économiques. La seconde analyse la décision des autorités de restructurer la banque et comment cette décision s'insère dans la réforme plus générale du secteur financier mexicain. La troisième se penche sur les raisons officielles de la réorientation et fait ressortir les éléments populistes dans la conception et la mise en œuvre des programmes d'aide aux MPMES de la NAFIN. La dernière présente brièvement les raisons qui limitent la capacité du personnel de la banque de résister à la réorientation de l'institution. Enfin l'ensemble du chapitre illustre clairement l'incapacité de l'institution de résister à l'abandon de son rôle traditionnel de promoteur industriel direct.

7.1 LE CHANGEMENT INSTITUTIONNEL. LE NOUVEAU RÔLE DE LA NAFIN (1989-94)

Cette section permet de constater les changements survenus dans la politique de crédit de la NAFIN durant le mandat du Président Salinas (1988-94). Elle montre aussi comment la

² Rey Romay (1996:22) appuie indirectement notre opinion lorsqu'il fait observer que : «La magnitude actuelle des infrastructures et le niveau du personnel (de la NAFIN) ne paraissent pas se justifier avec la pauvreté de ses fonctions».

³ Voir Casálet (dir.),1995; ALIDE (dir.),1994.

nouvelle mission institutionnelle envers les MPMES s'est traduite par d'importants changements aux niveaux administratif, organisationnel et procédurier.

Si la Loi constitutive de 1986 de la NAFIN, toujours en vigueur stipule ce que la banque ne doit plus faire en autres, être le promoteur direct des projets, détenir des participations majoritaires ou de longue durée dans des entreprises, subventionner des projets, curieusement, elle ne fait pas mention d'un rôle spécial de l'institution dans le financement des MPMES pourtant le fer de lance de son action durant tout le processus d'ouverture. Il faut attendre 1991 avec la promulgation d'un nouveau règlement pour que l'on fasse mention, et encore très indirectement, d'une obligation d'appui aux MPMES. L'article 3 du règlement stipule que l'institution : «Fournira des services de banque et de crédit conformément aux objectifs et priorités du Plan National de Développement et, tout spécialement, à ceux du Programme National de Financement du Développement (PNFD), pour promouvoir et financer les secteurs qui sont recommandés dans sa propre Loi constitutive»⁴. Le PNFD accorde une attention particulière aux problèmes économiques des MPMES et définit des axes d'action pour assurer leur développement. Les plus importants sont : le regroupement des MPMES, notamment sous la forme d'unions de crédit pour faciliter leur financement, la commercialisation de leurs produits et l'acquisition des intrants; la généralisation du principe du guichet unique pour faciliter l'accès des MPMES aux programmes gouvernementaux et l'établissement des liens commerciaux entre les MPMES et les grandes entreprises de manière à assurer un transfert des connaissances (SECOFI,1990:18-19,37-38).

L'élévation du développement des MPMES au rang de priorités gouvernementales se confirme par la divulgation d'un plan spécifique d'action de la NAFIN (SECOFI,1991). En accord avec le PND et le PNFD, son conseil d'administration définit la nouvelle orientation stratégique de l'institution. Dorénavant la NAFIN doit : destiner 100% de ses ressources aux secteurs privé et social, fondamentalement aux MPMES; se constituer en opérateur bancaire de second niveau; incorporer les fonds dédiés, FOGAIN, FONEI, FONEP et PAI; étendre son action aux secteurs du commerce et des services; voir à la démocratisation, l'automatisme, la massivité et la régionalisation du crédit; et enfin, assurer l'assainissement financier de l'institution (Páramo,1990a:8). C'est de cette manière que sous le Président Salinas (1989-94), la NAFIN

⁴ Le PNFD définit une stratégie de développement en cinq points : l'internationalisation de l'industrie nationale, le développement technologique et l'amélioration de la productivité et de la qualité, la déréglementation économique, la promotion des exportations et le renforcement du marché national (SECOFI,1990:25).

entreprend le changement le plus radical de son histoire. Après s'être consacrée à la levée des goulots d'étranglement, à la promotion de nouveaux secteurs industriels et au développement des grandes entreprises en particulier celles du secteur public, la banque se consacre désormais à soutenir les MPMES du domaine privé et social, en leur offrant ce que l'institution appelle un support intégral c'est-à-dire des prêts à taux préférentiel, du support technique en matière de gestion et de montages financiers et dans quelques cas du capital de risque (Páramo,1990a)⁵.

Sur le plan organisationnel, c'est la direction adjointe du financement qui est responsable de la définition de la politique d'aide à l'entreprise. Elle se divise elle-même en trois directions : la direction du crédit qui fournit des prêts à l'entreprise suivant le Programme de modernisation industriel (*Programa de Modernización Industrial*, PROMIN); la direction de la promotion et du développement entrepreneurial qui offre des cours, du perfectionnement et de l'assistance technique aux entrepreneurs et à leurs employés suivant le Programme de développement de l'entrepreneuriat (*Programa de Desarrollo Empresarial*, PRODEM); et la direction des projets d'investissements corporatifs qui fournit du capital de risque sous la forme de participation minoritaire, au maximum de 30% du capital, et temporaire, d'une durée maximale de 7 ans, au capital social des entreprises. En termes de ressources, c'est la direction du crédit qui est la plus importante. Cette dernière gère près de 96% de l'aide fournie par la NAFIN aux entreprises, les deux autres administrant respectivement 1% et 3% des fonds de l'institution selon les années⁶. C'est pourquoi nous nous concentrerons sur la politique de prêts de la NAFIN.

Le changement d'orientation de la NAFIN est particulièrement important comme le montre le tableau 7.1, au niveau des objectifs poursuivis, des priorités d'action, des produits et services fournis, des clientèles cibles, de la politique de mise en marché et de sa base concurrentielle, mais c'est au niveau de l'assignation des crédits qu'il est le plus marqué. Si en 1987, l'institution

⁵ En date du 31 décembre 1994, la NAFIN ne compte plus d'actifs industriels importants. Elle possède toutefois des participations minoritaires dans 52 entreprises (32 industrielles et 20 de services) pour un investissement total de 11.5 milliards de Npesos (NAFIN Rapport annuel, 1994:tableau c-4). Elle participe également de manière indirecte à la capitalisation des entreprises en souscrivant depuis 1990 au capital de sociétés de capital de risque, communément connues comme des SINCAS. En date de décembre 1994, la banque participe ainsi, apportant généralement entre 10% et 25% du capital mais parfois la totalité du capital (2 cas), à la capitalisation de 50 sociétés de capital de risque (NAFIN Rapport annuel, 1994:tableau c-3). Sur les règles de fonctionnement des SINCAS voir NAFIN,1991.

⁶ Ces estimations sont fournies par Luis Miguel Fernández (entrevue avec l'auteur, le 1er décembre 1995) et Mario Gamboa (entrevue avec l'auteur, le 29 novembre 1995), respectivement sous-directeur du développement et de l'analyse des schèmes d'investissement et directeur de la promotion et du développement de l'entrepreneuriat à la NAFIN.

TABLEAU 7.1
COMPARAISON DE L'ORIENTATION STRATÉGIQUE DE LA NAFIN

	Orientation traditionnelle	Nouvelle orientation
Optique	. Promotion industrielle directe . Placements financiers	. Promotion industrielle indirecte . Ouverture commerciale . Appui intégral (financier et technique)
Priorité	. Les secteurs et régions tels que définis par le gouvernement	. Selon les avantages comparatifs des projets
Produits	. Prêts . Investissement direct	. Prêts . Conseils techniques et financiers
Marché cible	. Grandes entreprises et méga-projets, principalement du secteur public	. Micros, petites et moyennes entreprises (MPME) du secteur privé.
Mise en marché	. Réactif (le client vient)	. Proactif (recherche de clients et de projets)
Réseau de distribution	. Direct de 1er niveau (à partir de ses succursales propres)	. Indirect de 2ème niveau (à partir d'intermédiaires financiers affiliés)
Base concurrentielle	. Taux d'intérêt . Niveau global des ressources . Expertise dans l'évaluation et la mise en œuvre de grands projets industriels	. Produits financiers adaptés à la clientèle de MPME. . Taux d'intérêt préférentiels . Niveau global des ressources
Provenance des ressources	. Étrangères, privées et publiques.	. Étrangères et privées.

Source : Gurria Treviño, 1994:165-166.

TABLEAU 7.2
CRÉDITS OCTROYÉS ET NOMBRE D'ENTREPRISES BÉNÉFICIAIRES PAR TYPE D'ENTREPRISE (1989-94)(%)

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Moyenne
Crédits (millions de Npesos)(total = 100.0%)	2,060	2,830	12,232	23,321	34,880	49,918	100.0
Micro	9.1	11.9	15.5	18.3	19.9	18.7	15.6
Petite	42.3	48.7	57.6	52.2	55.3	52.7	51.5
Moyenne	18.4	18.9	8.1	7.9	6.1	8.7	11.4
Total MPMES	81.5	79.5	81.2	78.4	81.3	80.1	80.3
Grande	30.1	20.5	18.8	21.6	18.7	19.8	21.6
Nombre (total = 100.0%)	11,456	13,753	54,364	93,083	127,225	136,912	100.0
Micro	54.6	54.3	52.1	61.3	70.1	70.4	60.5
Petite	38.0	41.4	45.6	36.0	28.3	27.6	36.2
Moyenne	5.3	3.5	1.1	1.0	0.8	1.1	2.1
Total MPMES	97.9	99.3	98.8	98.3	99.2	99.1	98.8
Grande	2.2	0.7	1.1	1.2	0.8	0.8	1.1

Source : D'après NAFIN (1995c).

alloue 94% de ses prêts aux grandes sociétés d'État inefficaces et le reste (6%) aux MPMES (Aspe,1993:93), sous le Président Salinas (1989-94) la situation change radicalement. Ces dernières constituent la quasi totalité de sa clientèle et se partagent environ 80% de l'ensemble des crédits alloués par la banque. Les grandes entreprises privées qui composent seulement 1% de la clientèle se partagent le reste (tableau 7.2).

Pour atteindre rapidement cet objectif et devant les coûts colossaux qu'engendrerait la constitution d'un réseau pan national, de même que pour favoriser l'établissement de liens parmi les petites entreprises et entre ces dernières et les diverses institutions financières, la NAFIN opte pour le modèle de second niveau (*secondo piso*) comme mode principal de distribution de ces prêts, particulièrement en début de période (tableau 7.3)⁷. Cette stratégie de distribution implique que les prêts de la NAFIN sont administrés sur une base journalière par une série d'intermédiaires financiers étroitement associés à l'institution. De 76 institutions en 1989, le réseau d'intermédiaires financiers associés à la NAFIN s'étend rapidement pour englober, en 1994, 26 banques commerciales, 279 unions de crédit, 139 sociétés d'investissements, 57 sociétés de prêts et 53 entreprises d'achat en commun, pour un total de 554 intermédiaires financiers (tableau 7.4)⁸.

⁷ À ces raisons techniques, Jesús Villaseñor, directeur général adjoint de la NAFIN, ajoute le fait que le second niveau permettrait de dépolitiser l'institution. Il note ainsi : «Dit de manière la plus simple possible, les gouvernements assignent à plusieurs banques de développement des objectifs non déclarés, qui contredisent les explicites. (...) L'erreur n'a pas été de promouvoir des entreprises, mais plutôt de se laisser guider à l'excès par des critères de rentabilité sociale ou d'ignorer carrément la rentabilité économique. La prépondérance des motivations politiques priva les décisions de crédits de ses éléments techniques et mena à rechercher des résultats de court terme qui, à la longue, se convertiront en un boomerang contre le développement. (...) Les caractéristiques que le second niveau donne aux banques de développement permettent que les gouvernements demeurent leur propriétaire sans que se perdent leur vocation inductrice et de services. De plus, il établit un filtre d'intermédiaires qui permet d'éviter ou d'atténuer les risques d'une excessive ou inadéquate politisation de même que les manques conséquents de critères techniques aux niveaux de ces institutions»(Villaseñor,1991:1173). Il se trompe comme nous le verrons plus en détail.

⁸ À l'instar du PROMIN, depuis sa création en 1992, le PRODEM fonctionne sur un mode de second niveau. Les raisons pour justifier ce choix sont essentiellement les mêmes, à savoir que le second niveau permet à un coût relativement bas pour l'institution le transfert de connaissances en gestion à une multitudes de petites entreprises dispersées sur l'ensemble du territoire national. Il est en plus soutenu qu'une association étroite avec les intervenants des milieux académiques, industriels et gouvernementaux permet de fournir à l'entreprise une gamme d'outils de formation adaptée à ses besoins, sans pour autant nécessiter la création d'un réseau scolaire parallèle. Aussi, les cours de formation du PRODEM, qu'ils soient donné en classe ou en entreprise, ne conduisent généralement pas à l'obtention d'un diplôme, à l'exception de quelques cours de niveau universitaire qui peuvent être intégrés éventuellement à un programme formel d'une des diverses universités participantes (Mario Gamboa, entrevue avec l'auteur, 29 novembre 1995). Au 31 décembre 1994, le réseau de formation de la NAFIN se compose de 220 institutions d'éducation supérieure, 113 institutions d'éducation collégiale, 43 centres de recherche, 48 associations professionnelles, 399 firmes de consultants, 266 intermédiaires financiers, 119 organismes

TABLEAU 7.3
MODE DE DISTRIBUTION DES PRÊTS (1989-94)

Année	Portefeuille total (millions de Npesos)	1er niveau (% du portefeuille total)	2ème niveau (% du portefeuille total)
1989	35,431	7.6	92.6
1990	34,680	12.2	87.8
1991	34,423	21.7	78.3
1992	35,847	30.9	69.1
1993	36,889	43.6	56.4
1994 (août)	42,989	52.6	47.4

Source : NAFIN, 1994a:annexe 4.

TABLEAU 7.4
RÉSEAU DES INTERMÉDIAIRES FINANCIERS DE LA NAFIN (1989-1994)

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total	76	126	261	411	501	554
Banques commerciales	21	21	23	23	24	26
Unions de crédit	33	75	121	172	237	279
Sociétés d'investissements	21	29	48	115	134	139
Sociétés de prêts	1	1	36	49	51	57
Entreprises d'achat en commun	0	0	33	52	55	53

Source : NAFIN (1995c).

Sur le plan opérationnel, cette stratégie amène l'institution à simplifier et à uniformiser ses divers programmes de prêts. Par exemple, en 1988, il existe trente-neuf programmes différents d'aide à la petite entreprise, administrés par des fonds dédiés aussi divers que : le FOGAIN, le FONEI, le FODEIN, le PROFINI, le PROMICRO et le PROBICAP. Évidemment, cela implique un processus bureaucratique lourd, peu efficace et incompatible avec la volonté d'offrir une aide massive non sélective et décentralisée aux projets d'investissement privés. À cet effet, dès 1989, le nombre de programmes d'aide à la petite entreprise est ramené progressivement à vingt-neuf, puis seulement à neuf en 1990 (Páramo, 1990b). Une seconde ronde de simplification administrative des programmes permet que durant le reste du mandat l'aide de la NAFIN s'achemine à travers seulement six programmes de crédits, à savoir le programme pour la micro et la petite entreprises (PROMYP), le programme de modernisation industrielle, le programme de

gouvernementaux, de 382 chambres de commerce, de 21 grandes entreprises, de 78 médias de communications et 7 *négocentros*, pour un total de 1696 intermédiaires (NAFIN, 1995a;b:1).

développement technologique, le programme de développement des infrastructures industrielles, le programme d'études de faisabilité et, enfin, le programme de la protection de l'environnement⁹. Au delà des spécificités des chacun de ses six programmes, d'une manière générale, la NAFIN accepte de financer les études de faisabilité et de marché, l'achat d'équipement et d'intrants (ce qui inclut les frais d'importation, de transports et d'installation), les fonds de roulement et les dépenses de recherche et développement (R&D). La banque finance également la mise en valeur des ressources naturelles, notamment l'eau et l'énergie, le développement d'infrastructures industrielles et commerciales, tel que les parcs industriels et les centres commerciaux, et enfin les coûts reliés à la relocalisation des industries polluantes. Bref, l'institution accepte de financer toutes les phases de production des entreprises de même que les infrastructures qui favorisent leur développement.

L'adoption du mode de distribution de second niveau implique aussi que ce sont les intermédiaires financiers et non l'institution qui contrôlent en définitive la sélection des projets à financer et administrent quotidiennement les programmes de prêts de l'institution, la NAFIN se limitant à émettre des règles générales d'attribution. Ainsi, quatre grandes règles régissent l'émission des prêts de la NAFIN. La première est la fixation de plafonds quantitatifs de financement en fonction de la taille des entreprises. Dans le cas d'une micro ou d'une petite entreprise les intermédiaires financiers pouvaient consentir en 1990 des prêts au nom de la NAFIN jusqu'à un montant maximum de 1,000 millions de pesos (NAFIN,1990:11). En 1992, les limites quantitatives de financement sont modifiées de manière à augmenter le plafond pour les petites entreprises et les diminuer dans les cas des micros entreprises. Depuis lors, la micro entreprise peut emprunter jusqu'à 110 fois le salaire minimum du District Fédéral ou 530 millions de pesos alors que la limite maximale pour les petites entreprises s'élève à 1,115 fois le salaire minimum du District Fédéral ou 5,300 millions de pesos (NAFIN/IMEF,1992:62). Dans le cas des moyennes et des grandes entreprises, les prêts de la NAFIN, accessible via les intermédiaires financiers, peuvent s'élever jusqu'à une limite maximale de 15 millions de dollars américains ou son équivalent en monnaie nationale. Toutefois, le niveau d'appui de la NAFIN, tous programmes d'aide confondus, ne peut représenter plus de 1.1% du portefeuille de l'institution pour une entreprise particulière. Il se peut que les besoins financiers des projets excèdent les limites

⁹ Sur les règles de fonctionnement des différents programmes voir : Espinosa Villareal,1993; NAFIN,1992a-f.; Ortiz Mendoza et Ruiz Porras,1994; Hernández Rios.1994. Par ailleurs, en 1995, toujours en raison d'une volonté de simplification administrative, ces 6 programmes ont été fondus en ces deux programmes, le PROMYP d'une part et le programme de modernisation industriel (PRODEM) regroupant tout les autres (voir López Espinosa,1995).

quantitatives fixées par la banque, l'intermédiaire et le promoteur du projet doivent alors faire accepter ces prêts directement.

La seconde règle stipule que la fourniture de crédit à taux préférentiel de l'institution est conditionnelle à une participation financière de la part de l'intermédiaire financier et à une mise de fonds de la part du promoteur du projet. D'une manière générale, la NAFIN n'appuie que les projets dont la rentabilité probable est égale ou supérieure à 10% du capital investi ou 12% dans les cas de restructurations financières (NAFIN/IMEF,1992:68). Mais comme la NAFIN délègue à des intermédiaires la sélection des projets, cette règle agit comme une assurance que l'intermédiaire effectue une sélection diligente des projets et que le promoteur soit sérieux dans la mesure où tous deux y compromettent une partie de leur patrimoine. Cette règle s'applique d'une manière générale bien que la répartition du financement exigé varie d'un programme à l'autre. Par exemple, la NAFIN n'apporte que 50% du financement total dans les cas de restructuration financière mais accepte de fournir jusqu'à la totalité des fonds dans les cas d'apports nouveaux de capitaux, de projets de R&D et de projets environnementaux. Ces trois derniers cas constituent les exceptions à la règle générale. Habituellement l'institution apporte entre 75% et 80% du capital requis, l'intermédiaire financier et le promoteur se répartissant plus ou moins également la part restante.

La troisième règle veut que l'institution dicte aux intermédiaires financiers les taux d'intérêt et le niveau de frais de services qu'ils sont en droit d'exiger de la part des entreprises. En cela, la banque agit elle-même comme intermédiaire du ministère des Finances. Sur ce dernier point, les règles d'opération de la banque sont très claires : «Les taux d'intérêt de même que les marges d'intermédiation applicables aux diverses soumissions sont ceux qui sont autorisés par la SHCP à ce moment-là»(NAFIN,1990:11). Selon Mario López Espinosa, il existe, en plus de la politique macro-économique du gouvernement, quatre critères guidant la fixation des taux d'intérêt et des marges financières¹⁰. Premièrement, les taux d'intérêt doivent refléter les coûts de financement de l'institution. En cela, l'évolution de la grille tarifaire fluctue directement en fonction de l'évolution du marché des capitaux tant nationaux qu'étrangers. Dans la pratique, la NAFIN émet donc deux grilles de tarifs à savoir, l'une pour les prêts en monnaie nationale, l'autre pour ceux en devises. Les taux d'intérêt de chacune des grilles sont mis à jour mensuellement. Ceux des opérations en monnaie nationale évoluent en fonction du rendement moyen sur les dépôts (*Costo*

porcentual promedio de captación, CPP) calculé sur la base des données du moins antérieur par la Banque du Mexique. Ceux des opérations en devises reflètent le taux du LIBOR de la journée immédiatement antérieure au mois courant. Deuxièmement, les opérations de prêts de la NAFIN doivent être rentables dans leurs ensemble et contribuer au financement de l'institution. Ils permettent ainsi de rétribuer en plus de la participation de la NAFIN celle de l'intermédiaire et ils couvrent leurs pertes financières respectives survenues sur l'ensemble de leurs portefeuilles de prêts. Troisièmement, les grilles tarifaires établissent des taux d'intérêt suivant le raisonnement que la capacité de remboursement d'une entreprise est inversement proportionnelle à sa taille et que d'une manière générale les micros et les petites entreprises ont un accès restreint et souvent désavantageux aux systèmes financiers commerciaux. Pour cette raison, la NAFIN consent à augmenter les marges financières des intermédiaires financiers en fonction du risque de manière à les inciter à mieux desservir les entreprises de petite taille. Enfin, dans les cas de prêts en devises, depuis février 1994, étant donné le niveau élevé d'incertitude sur l'évolution du coût de financement à moyen et long terme de la NAFIN, l'institution exige une prime de risques aux entreprises en fonction de la durée des prêts consentis, les primes peuvent varier entre 0.5% et 3.0%. Suivant ces critères, comme l'indique plus loin le tableau 7.5, sur l'ensemble de la période, une entreprise pouvait négocier un prêt en devises au taux du LIBOR + 3% à + 8%. Pour les prêts en monnaie nationale, cette entreprise pouvait s'attendre, entre 1989 et 1993 inclusivement, à payer le CPP + 6%, et en 1994, le CPP + 4%, cette année-là la banque et les divers intermédiaires ayant diminué de 1% leur marge financière respective sur l'ordre du gouvernement (López Espinosa, 1994:57).

Enfin, la quatrième règle d'attribution des prêts stipule que la NAFIN établit la durée et les termes de remboursement de ces prêts en fonction de la maturation des projets. L'idée sous-jacente à cette règle est de permettre aux projets d'atteindre une certaine rentabilité avant que ne débutent les remboursements et ainsi de ne pas engendrer de difficultés financières parmi les entreprises. La durée d'un prêt pour ainsi varier entre trois et vingt ans et comprend habituellement une période de grâce pouvant aller de six mois à cinq ans où ni l'institution ni les intermédiaires financiers ne peuvent exiger le paiements des intérêts ou le remboursement du capital. Par ailleurs, une modalité de remboursement additionnelle veut que les prêts sont remboursables dans la monnaie d'émission. Cette règle est particulièrement restrictive dans le cas des emprunts en devises, habituellement en dollars américains. Elle implique que l'institution

¹⁰ Mario López Espinosa est sous-directeur au crédit à la NAFIN. Entrevue avec l'auteur, le 16 novembre 1995.

n'assume aucun risque sur le plan des fluctuations du taux de change et qu'ainsi elle ne fournit pas de subventions déguisées lors des dévaluations du peso. Nonobstant qu'officiellement les prêts en devises soient accessibles à n'importe quelle entreprise indépendamment de sa taille ou de son secteur d'activité, cette règle fait en sorte que dans les faits ce sont les entreprises de moyennes et grandes tailles reliées au secteur exportateur qui bénéficient des prêts en devises¹¹. Elle permet ainsi de discriminer en faveur des entreprises exportatrices et dans une certaine mesure permet de minimiser les besoins de financement de la NAFIN sur les marchés des capitaux étrangers. Ceci se vérifie entre autres par le fait que les opérations en devises ne représentent en gros qu'un peu plus du cinquième de l'ensemble des opérations de crédit de l'institution (NAFIN Rapport annuel (plusieurs parutions 1989-1994)).

L'avantage que procure les programmes de crédit aux diverses entreprises est quadruple. Premièrement, il augmente l'offre de crédit et de cette manière la concurrence entre les diverses institutions financières du pays. En fait, pour bien des micros et petites entreprises l'aide institutionnelle constitue souvent le seul accès au système financier officiel mexicain. Pour des raisons qui seront exposées plus loin, ce dernier n'est pas bien adapté pour desservir les petites et encore moins les micros entreprises, et dans les faits les intermédiaires officiels, en particulier les banques commerciales, évitent de leurs accorder du financement. Par contre, les entreprises de petite taille ont souvent accès à des sources informelles de financement relativement développées pouvant aller des relations familiales et personnelles, à l'usurier du coin, à l'achat à tempérament des équipements et des intrants, aux prêteurs sur gages en passant par des formes de financement plus organisées comme les coopératives de crédit et les unions de crédit¹². Ce sont ces dernières formes plus organisées que la NAFIN tente de généraliser. Deuxièmement, le mode de distribution de second niveau permet de créer des antécédents de crédit et de dépôt. Il favorise la création de liens entre les MPMES et les diverses institutions financières, pouvant éventuellement pour ces entreprises mener à un accès direct, sans le recours de la NAFIN, au système financier officiel. Troisièmement, depuis 1992, pour les petites et micros entreprises en particulier, grâce au PRODEM, l'offre de crédit s'accompagne de support technique et de cours de gestion, auxquels les entreprises peuvent participer d'une manière volontaire¹³. Enfin, l'avantage est

¹¹ Roberto Casillas est sous-directeur financement externe. Entrevue avec l'auteur, le 7 décembre 1995.

¹² Sur le système informel de financement, aussi appelés système parallèle et système gris, voir : Mansell Carstens, 1995.

¹³ Il semble que le PRODEM réponde relativement bien à la demande de formation des entreprises. Les trois séries de guides comprenant chacune une dizaine de volumes, produites selon les directives de la

d'ordre financier. Si un petit entrepreneur peut espérer sans intérêt obtenir de petites sommes d'un membre de sa famille ou d'un ami¹⁴, les prêteurs sur gages lui alloueront des prêts pouvant aller jusqu'à environ 5,000 Npesos à un taux d'intérêt variant entre 10% et 25% mensuellement, ou entre 120% et 160% annuellement (Mansell Carstens, 1995: tableau 9). Si par chance une banque commerciale lui consent un prêt, elle exigera en retour le prix du marché plus une prime de risque «considérable» (Mansell Carstens, 1995: tableau 9). Par rapport aux autres choix avec des taux d'intérêt qui suivent le coût du capital (LIBOR ou CPP) auxquels la banque ajoute une petite marge d'intermédiation, la politique tarifaire de la NAFIN se révèle avantageuse pour les MPMES. Le tableau 7.5 permet de se faire une idée des taux réellement demandés par l'institution durant le mandat (1989-94).

L'institution offre à sa clientèle des prêts à taux préférentiels par comparaison aux taux pratiqués par les institutions privées, et ce pour au moins trois raisons. D'abord, la NAFIN est capable de financer ses opérations à un coût relativement bas du moins comparativement aux institutions privées. Sur ce plan, l'institution est clairement avantagée vis-à-vis des banques commerciales, elle n'a pas comme elles à gérer un réseau de succursales coûteux pour collecter et répartir l'épargne, elle utilise celui de ses concurrents. Par ailleurs, contrairement aux institutions privées, la NAFIN peut émettre des titres sur le marché international et a accès au financement des institutions multilatérales de développement et à des lignes de crédits des gouvernements étrangers, à un coût moins élevé que le coût du capital mexicain (tableau 7.5). C'est sans doute

NAFIN par des professeurs de l'ITAM et du TEC de Monterrey, sont devenus des *best-sellers* avec globalement près de 630 milles copies de vendues au 31 décembre 1994 (NAFIN, 1995b:1). Plus révélateur encore est le fait qu'entre le début du programme et la fin de 1994 plus de 469 mille personnes se sont inscrites à l'un ou l'autre des 24,342 cours organisés par le réseau de formation de NAFIN (NAFIN, 1995b:1). Une note discordante apparaît à cette évaluation positive du PRODEM. Ce dernier rejoindrait difficilement les entrepreneurs les moins scolarisés. La très grande majorité de la clientèle des cours du PRODEM posséderait au minimum une formation de niveau secondaire, très souvent de niveau collégial voir de niveau universitaire. De plus, le taux de participation des micros entrepreneurs est particulièrement faible, s'élevant selon le directeur du programme, à environ 10% de la participation totale même si ces derniers composent près de 60% de la clientèle cible de la NAFIN (Mario Gamboa, Entrevue avec l'auteur, le 25 novembre 1995). Toujours selon ce dernier, deux facteurs peuvent expliquer ce faible taux. L'investissement en formation, qu'il s'évalue sur le plan monétaire ou en terme de temps disponible, est proportionnellement supérieur pour les micros entrepreneurs. De plus, les dirigeants des micros entreprises pris globalement sont les moins scolarisés des entrepreneurs mexicains. Ils évaluent ainsi d'une manière erronée les bénéfices futurs que peut procurer une meilleure formation.

¹⁴ L'entourage des petits entrepreneurs étant souvent aussi démuné que les emprunteurs, les transactions sont généralement minuscules et de courte durée. Par exemple, une enquête portant sur les travailleurs domestiques du District fédéral montre que 62.5% des répondants avaient reçu durant les deux années antérieures à l'enquête au moins un prêt d'un parent ou d'un ami, et que dans la majorité des cas, ces prêts avaient une durée d'un mois ou moins et ne portaient par intérêt et que les montants variaient entre 100 et 200 Npesos (32 et 64 dollars) (Mansell Carstens, 1992 in Mansell Carstens, 1995:77).

pourquoi sur l'ensemble du mandat (1989-94), plus de 60% (61.1%) de ses besoins de financement sont assurés par des sources étrangères (tableau 7.6).

Année	Taux d'inflation (a)	LIBOR (a)	Taux de référence (CETES 91 jours) (b)	CPP (b)	NAFIN (c)		
					Peso CPP +6	Devise LIBOR +3 (d)	Devise LIBOR +8 (e)
1989	18.6	9.27	44.77	44.61	50.61	13.57	17.27
1990	26.7	8.35	37.03	37.07	43.07	12.35	16.35
1991	22.7	6.08	19.82	22.56	28.56	9.08	12.08
1992	15.5	3.90	15.89	18.78	24.78	7.90	11.90
1993	9.8	3.41	15.50	18.56	24.56	7.41	11.41
1994	5.8	5.07	14.68	15.50	19.50(f)	9.07	13.07

Notes : c) Les marges financières proviennent de López Espinosa (1994:tableau 12) et de NAFIN (1992h); d) Taux minimum des prêts en devises; e) Taux maximal des prêts en devises; f) CPP +4.
Sources : a) Reproduit du tableau 4.5; b) Banco de México,1995:tableau 18.

Sources	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Total (millions de N\$pesos) (Total = 100.0%)	47,732	50,257	59,338	76,408	108,220	180,189
Capital comptable et obligations subordonnées	10.5	10.0	9.9	9.1	7.0	4.8
Financement national	20.9	21.7	23.8	33.1	40.0	37.5
Financement étranger	68.6	68.3	61.3	57.8	53.0	57.7

Sources : D'après NAFIN Rapport annuel (plusieurs parutions 1989-1991).

Puis, la capacité de la NAFIN d'offrir des taux préférentiels s'explique par le fait que cette dernière ne poursuit pas la rentabilité proprement dite comme le font les institutions privées. Elle cherche en premier lieu à appuyer la base industrielle mexicaine. Au plan de la rentabilité, la NAFIN vise à couvrir ses coûts d'intermédiation financière et à protéger sa santé financière. Le décalage entre les taux demandés par l'institution et ceux demandés par les banques commerciales serait dû en partie par le fait que la NAFIN prélève une part de profit moins importante sur ses opérations de prêts que les intermédiaires privés. En d'autres mots, elle transférerait à sa clientèle une partie de sa marge bénéficiaire «normale», ce qui se reflète par une

rentabilité nettement plus faible que la moyenne des banques commerciales. Si sous le Président Salinas (1988-94), les actionnaires des banques commerciales peuvent espérer une rentabilité annuelle d'environ le tiers de leurs capitaux investis, voire de plus de 40% entre 1992 et 1993. La rentabilité de la NAFIN n'excède qu'une seule fois les 20% et est presque nulle en 1994, se situant en moyenne de période à 12.2% (tableau 7.7).

Année	NAFIN	Moyenne des banques commerciales
1989	6.31	36.53
1990	9.56	34.87
1991	20.37	32.64
1992	18.93	42.08
1993	17.29	40.08
1994	0.53	13.12

Note : a) Rentabilité du capital = Utilité nette/capital comptable.
Sources : CNBa;b.

La capacité de la NAFIN d'offrir des taux d'intérêt préférentiels peut s'expliquer enfin par le fait d'une capacité administrative supérieure vis-à-vis ses concurrents. Une manière d'observer la compétitivité administrative de la NAFIN est de comparer la part des prêts non performants et des mauvaises créances sur l'ensemble de son portefeuille de prêts avec celles des concurrents. Tel que l'illustre le tableau 7.8, il semble que la NAFIN possède un avantage comparatif vis-à-vis les autres banques en terme de sélection des projets et de sa capacité à se faire rembourser. Ce n'est qu'en 1989 que son taux de mauvaises créances a été supérieur à celui de l'ensemble des banques de développement et de l'ensemble des banques commerciales. Cette année-là les ratios s'élevaient respectivement à 4.2%, 3.1% et 1.3%. Cependant, si l'on tient compte de l'ensemble de la période (1989-94), l'institution est clairement avantagée. Le taux moyen de mauvaises créances de la NAFIN ne représente que 54% de celui des banques de développement et que 27.7% de celui des banques commerciales. Il faut néanmoins pondérer sa performance sur ce plan. D'une part, nous l'avons vu, durant les années 80, dans le cadre du programme d'assainissement financier des sociétés d'État, l'institution avait radié une bonne partie des créances en souffrance que ces entreprises avaient contractées auprès d'elle, permettant du même coup à l'institution d'améliorer son bilan pour les exercices futurs. D'autre part, compte tenu que les programmes d'aide aux MPMES sont récents et que les emprunteurs jouissent d'une période

de grâce pour rembourser capital et intérêt, bon nombre de prêts non performants n'apparaîtront que dans les exercices futurs de l'institution, comme l'indique le fait que le taux de prêts non performants sur l'ensemble des prêts de la NAFIN passe de 0.4% en 1990 à 1.9% en 1994 (tableau 7.8)¹⁵. Malgré ces réserves, il demeure que sur la période d'étude (1989-94) un plus faible taux de mauvaises créances permet à la banque d'abaisser considérablement ses primes de risques et ses réserves de contingences, et par le fait même les taux de sa grille tarifaire, sans que cela n'ait d'impact sérieux sur sa santé financière à court terme.

TABLEAU 7.8
PRÊTS NON PERFORMANTS DU SYSTÈME BANCAIRE (1989-94)

Institution	Année	Prêts émis (millions de Npesos) (A)	Prêts non performants (millions de Npesos) (B)	B/A (%)
NAFIN	1989	37,802.6	1,592.2	4.2
	1990	38,940.8	165.1	0.4
	1991	43,790.9	228.1	0.5
	1992	51,492.2	249.1	0.5
	1993	65,633.8	739.2	1.1
	1994	119,107.0	2,295.7	1.9
	Taux moyen			
Banques de développement	1989	79,902.1	2,441.0	3.1
	1990	n.d.	n.d.	n.d.
	1991	92,485.2	855.6	0.9
	1992	113,183.1	2,278.7	2.0
	1993	144,013.5	5,783.6	4.0
	1994	254,608.2	7,857.0	3.1
	Taux moyen			
Banques commerciales	1989	104,841	1,325	1.3
	1990	166,730	3,321	2.0
	1991	213,327.0	9,828.3	4.6
	1992	286,909.8	18,083.3	6.3
	1993	352,703.2	29,507.8	8.4
	1994	491,353.4	41,383.1	8.4
	Taux moyen			

Sources : CNBa-b.

¹⁵ Les données du tableau 7.7 sont également indicatives quant à la dite supériorité de la gestion privée sur la gestion publique. Alors que le taux de mauvaises créances de la NAFIN passe de 0.4% à 1.9% durant la période (1989-94), le taux moyen des banques commerciales passe quant à lui de 2.0% en 1990 (année de leurs privatisations) à 8.4% en 1994. Les données sont également annonciatrices de la situation de faillite technique dans laquelle les banques commerciales vont se retrouver dans la foulée de la crise du peso de 1995.

Il ne faut toutefois pas surévaluer l'avantage financier que procure aux MPMES les programmes d'aide de la NAFIN. Comme l'avait montré le tableau 7.5, bien que la tendance des taux soit résolument à la baisse, ce n'est qu'en 1994, que les taux d'intérêt sur les prêts passent sous la barre des 20%. Avec des taux variant entre 19.50% et 50.61% sur la période (1989-94), les prêts de la NAFIN ont continué à être prohibitifs pour bons nombres de MPMES.

Il ne faut pas non plus surestimer l'impact général des programmes de la NAFIN sur le développement des MPMES. Un sondage de 1994 révèle que parmi la population des régions rurales et semi-urbaines, seulement 6.4% des gens avaient obtenu un prêt d'une banque commerciale et seulement 8.1% avaient obtenu un prêt d'une banque de développement (SHCP,1994 in Mansell Carstens,1995:75). Plus représentatif, parce qu'effectué auprès de dirigeants de petites entreprises de la ville de Guadalajara, un sondage de 1992 révèle que 42% des personnes interrogées ne connaissent pas les programmes d'appui aux MPMES des banques de développement (NAFIN/IMEF,1992:xiii)¹⁶. C'est surtout en fin de période (1992-94) que les effets des programmes sur l'entreprise se font sentir. Par exemple, selon la NAFIN, en 1994, le taux de pénétration de ces produits atteint respectivement 9.64%, 9.90% et 34.41% pour les services, le commerce et l'industrie (tableau 7.9).

Secteur	1989	1990	1991	1992	1993	1994p
Service	0.00	0.20	2.76	5.93	7.80	9.64
Commerce	0.00	0.28	3.12	5.44	7.43	9.90
Industrie	8.35	7.61	13.79	19.64	28.87	34.41

Source : NAFIN,1993:tableau 3.

En somme, au plan opérationnel, la Nacional Financiera des années 90 n'est plus celle qui avait dominé au temps de l'ISI (1950-86). Sa clientèle a changé. Ses modes de gestion et de distribution aussi. Hormis quelques règles générales, on ne peut plus parler de sélectivité des projets. C'est le marché et la rentabilité probable des projets qui dictent l'allocation des ressources de la banque. Elle est passée en l'espace de six ans seulement d'une institution très

¹⁶ Pour combler cette lacune, l'institution a entrepris une vaste campagne visant à la fois à fournir des informations de base aux entrepreneurs et à faire connaître ses programmes. En date du 31 décembre 1994, la banque avait ainsi participé à 166 expositions commerciales, organisé 1,429 conférences thématiques, collaboré à la production de 506 émissions spécialisées de télévision et à la production de 2,104 programmes radiophoniques (NAFIN,1995b:1).

centralisée et organisée de manière à assurer le financement de quelques grands projets, principalement publics exigeants tant aux plans techniques que financiers, à une institution décentralisée qui finance et fournit de l'assistance technique à travers des intermédiaires financiers à une multitude de micros, petites et moyennes entreprises privées. Par ailleurs, comme l'indiquent les augmentations rapides du taux de pénétration des produits de la banque (tableau 7.9), le volume toujours plus grand des ressources prêtées et l'augmentation du nombre d'entreprises bénéficiaires (tableau 7.2), il semble que dans l'ensemble les programmes d'aide sont relativement bien adaptés aux besoins de financement des MPMES. Donc, contrairement à ce qu'une bonne partie de la littérature prétend, la restructuration de la NAFIN vers les MPMES est une preuve irréfutable de la capacité des dirigeants politiques de modifier le cadre institutionnel de l'ISI sur la base d'une économie ouverte. Une question demeure toutefois : pourquoi les autorités politiques ont-elles décidé de réorienter la NAFIN et d'élever les MPMES au rang de priorité gouvernementale? C'est à cette question que nous tenterons maintenant de répondre.

7.2 QUE FAIRE DE LA NAFIN DANS UN CONTEXTE DE SURPLUS BUDGÉTAIRE ET DE DÉSENGAGEMENT DE L'ÉTAT?

Trois grands facteurs se renforçant l'un l'autre favorisent la réorientation de la NAFIN : la diminution des besoins financiers de l'État, la fin prochaine de la restructuration des entreprises publiques et l'adoption d'une doctrine économique qui ne laisse que peu de place à un État interventionniste. L'impact de chacun de ces éléments sur la banque est présenté à tour de rôle de manière à mieux comprendre la décision des autorités politiques de réorienter la banque au début des années 90. La diminution des besoins de l'État résulte elle-même d'un certain nombre de facteurs notamment, la diminution des taux d'intérêt, la reprise économique, la restructuration de la dette internationale, les privatisations, le développement accéléré du marché obligataire national¹⁷ de même qu'un meilleur contrôle des dépenses publiques. Tout ceci fait en sorte que la pression financière sur l'État diminue grandement. Il n'est plus comme durant les années 80 dans l'obligation d'utiliser les encaisses légales et les ressources de ses banques de développement pour financer les déficits publics ou assainir financièrement les entreprises publiques, libérant ainsi ses ressources pour d'autres utilisations¹⁸. Ainsi, comme l'indique le tableau 7.10, il existe

¹⁷ Ce point est développé plus en détail à la prochaine section.

¹⁸ Sous l'ISI (1950-86), le système financier mexicain était devenu un instrument commode pour assurer le financement des activités prioritaires de l'État (Morales Castañeda, 1992). Comme l'écrit Pedro Aspe, (1994:1044) durant les années 80 : «Le système financier mexicain se trouvait étatisé de deux manières : la

une corrélation, bien qu'imparfaite, entre le niveau des transferts de la Banque du Mexique au secteur public et les besoins financiers de ce dernier, exprimés ici par la balance opérationnelle du secteur public. Trois tendances se dégagent du tableau 7.10. Durant le développement stable (1951-69) les budgets gouvernementaux sont relativement en équilibre et le niveau de transfert demeure bas, généralement en deçà de 1% du PNB. Puis, avec les déséquilibres budgétaires des années 70, le niveau de transfert augmente rapidement et culmine durant les années 80, atteignant

Année	Balance des opérations du secteur public	Transfert de la Banque du Mexique au secteur public	Année	Balance des opérations du secteur public	Transfert de la Banque du Mexique au secteur public
1951	(0.3)	0.7	1972	(4.5)	3.7
1952	1.4	0.5	1973	(6.3)	3.3
1953	(0.9)	1.0	1974	(6.7)	3.7
1954	(1.0)	0.7	1975	(9.3)	3.0
1955	(0.3)	(1.7)	1976	(9.1)	1.8
1956	(0.4)	0.0	1977	(6.3)	12.8
1957	(0.8)	0.4	1978	(6.2)	3.7
1958	(0.7)	1.5	1979	(7.1)	5.1
1959	(0.6)	0.3	1980	(7.5)	6.0
1960	(0.8)	0.5	1981	(14.1)	5.9
1961	(0.7)	1.1	1982	(16.9)	17.5
1962	(0.4)	0.7	1983	(8.6)	11.3
1963	(1.3)	0.2	1984	(8.5)	8.8
1964	(0.8)	0.2	1985	(9.6)	9.9
1965	(0.8)	0.8	1986	(15.9)	13.6
1966	(1.1)	0.8	1987	(16.0)	11.3
1967	(2.1)	(0.1)	1988	(12.4)	6.1
1968	(1.9)	0.2	1989	(5.5)	1.0
1969	(2.0)	1.3	1990	(4.0)	2.9
1970	(3.4)	0.2	1991	2.0	0.0
1971	(2.3)	(0.2)			

Sources: Aspe, 1993:83.

propriété et le contrôle des banques étaient aux mains de l'État et le crédit bancaire se canalisait en grande partie vers le secteur public pour financer le déficit fiscal». Les chiffres lui donnent raison. Par exemple, en 1984, 69.5% de l'ensemble du financement accordé par le système bancaire mexicain se dirige vers le secteur public (D'après NAFIN, 1995d:tableau 8.7).

des sommets de plus de 10% du PNB en 1982 (17.%), en 1983 (11.3%), en 1986 (13.6%) et en 1987 (11.3%). À partir de 1988, avec l'assainissement financier de l'État, le niveau de transfert de la Banque du Mexique diminue et cesse en 1991 lorsque l'État présente pour la première fois depuis 1952 un surplus d'opération.

Le rythme où les actifs de la banque sont transférés au secteur privé annonce la fin prochaine de son rôle politique dans la consolidation du nouveau partenariat État-grand patronat mis de l'avant par l'administration salinas (1988-94). Le nombre d'employés du Groupe industriel la NAFIN dégringole de plus de 100,000 en 1982 à seulement 3,064 en 1993 tandis de la participation de la banque au capital du Groupe est ramenée de 38.3% en 1988 à moins que 8% (7.9%) dès 1991 (voir tableau 5.21). Avec la fin prochaine du programme de privatisation des sociétés d'État, la NAFIN se trouve à ne plus assumer de fonctions politiques importantes.

Finalement, la fin de ses fonctions importantes, le financement de l'État et la consolidation du partenariat État-grand patronat, coïncident avec l'adoption du laisser-faire, doctrine économique qui met le marché au centre du processus d'allocation des ressources et ne fait guère de place à une banque de développement industriel de premier plan comme la NAFIN. Comme l'illustre le tableau 7.11, c'est sous le Président Salinas (1988-94) que la participation de l'État à la formation brute du capital est la plus faible, ne représentant qu'environ le tiers du niveau atteint durant le développement stable (1950-64). La restructuration de l'institution est d'autant d'actualité que l'État s'appête à entreprendre la plus grande réforme du système financier depuis les années 30, celle qui avait mené aux politiques sélectives de crédit et aux banques de développement.

Mandat présidentiel	Moyenne de période (%)
Alemán (1950-52)	62
Ruiz Cortines (1953-58)	67
López Mateos (1959-64)	60
Díaz Ordaz (1965-1970)	34
Echeverría (1971-76)	37
López Portillo (1977-82)	44
De la Madrid (1983-88)	34
Salinas de Gortari (1989-94)	23

Sources : De 1950 à 1990, Ramírez, 1994 :tableau 1; De 1991 à 1994, d'après NAFIN, 1995d:tableau 4.18.

À ce stade, deux options s'offrent aux décideurs politiques. D'une part, ils peuvent mettre fin aux opérations de la banque et en liquider les actifs, quitte à transférer ses fonctions d'agent financier international du gouvernement mexicain à d'autres institutions financières de l'État. D'autre part, ils peuvent restructurer la banque et lui redonner une nouvelle légitimité en lui assignant de nouvelles fonctions - à la limite quelles qu'elles soient -, s'ils veulent préserver l'institution, qui non seulement demeure l'agent financier international de l'État, l'une des principales bases de l'expertise nationale dans le domaine industriel, et avec un peu plus de 15% de l'actif bancaire national, la plus importante banque de développement et la seconde institution financière du pays (tableau 7.12), mais aussi, nous l'avons vu, qui d'une manière générale se finance elle-même sur le marché (tableau 7.6). À l'évidence, les autorités politiques ont opté pour la seconde option.

Type de banque	1989		1994	
	Actifs (milliards de Npesos)	Participation à l'actif total (%) ^(a)	Actif (milliards de Npesos)	Participation à l'actif total (%) ^(a)
Banque du Mexique	46,873.8	16.5	92,773.0	8.8
Banques commer.	139,918.3	49.2	675,335.0	64.3
BANAMEX	48,610	17.1	179,925.3	17.1
BANCOMER	42,070	14.8	151,579.7	14.4
SERFIN	22,689	8.0	105,698.2	10.1
Banques de dév.	97,768.1	34.4	282,605.0	26.9
NAFIN	44,392.7	15.6	166,452.3	15.8
BANCOMEXT	21,036.7	7.4	95,854.4	9.1
BANOBRAS	17,690.8	6.2	42,997.8	4.1
Actif total	284,560.2	100.0	1,050,713.0	100.0
Note: (a) Notre calcul.				
Sources: ABM, 1994:348; CNBa;b.				

Le choix de la seconde option est d'autant plus facilité qu'il existe une demande pour un soutien de l'État et que les décideurs peuvent espérer des dividendes politiques d'une telle intervention. La restructuration de la NAFIN doit être interprétée dans le contexte plus large de la mise en œuvre des réformes économiques et des coûts politiques subis ou appréhendés par les autorités qui entreprennent de telles réformes. Durant le développement populiste (1970-82), les petites et moyennes entreprises faisaient, à travers notamment la CANACINTRA leur principale association, partie intégrale de la coalition de support du PRI. En échange de ce support, elles

recevaient un système de protection généralisée, qui les mettait à l'abri de la concurrence étrangère, des subsides sous la forme d'intrants subventionnés, notamment des prix pour l'énergie en-dessous des prix internationaux, et des contrats de service offerts souvent selon le schème patron-client, l'aide gouvernementale directe étant plutôt l'exception que la règle. La suppression des protections tarifaires, le démantèlement du secteur public, la majoration des prix de l'énergie de même que la fin des grands projets publics mettent ainsi à dure épreuve le soutien des petits entrepreneurs nationalistes, ces derniers étant parmi les grands perdants de l'ouverture économique¹⁹. La menace est d'autant importante que les MPMEs représentent plus de 98% des entreprises manufacturières mexicaines; que bien qu'en régression, elles participent fortement à l'emploi manufacturier, leur part passant de 64.4% en 1965 à 47.2% en 1995; et comme l'avait montré leur capacité de faire avorter la tentative de joindre le GATT en 1979, que les MPMEs peuvent représenter une force politique importante lorsque leurs intérêts sont en jeu (tableau 7.13).

TABLEAU 7.13
CONTRIBUTION DES MPMEs AU SECTEUR MANUFACTURIER (1965-95) (%)

Type d'entreprise	1965		1975		1985		1995	
	Nombre	Emploi	Nombre	Emploi	Nombre	Emploi	Nombre	Emploi
Micro	92.1	23.9	89.9	17.7	86.4	12.9	81.4	12.2
Petite	6.2	23.9	7.6	21.1	n.d.	n.d.	14.1	19.9
Moyenne	1.1	16.7	1.5	16.9	12.4 (a)	33.3 (a)	2.6	15.3
MPME	99.4	64.6	99.1	55.1	98.8	46.2	98.1	47.4
Grande	0.6	35.4	0.9	44.9	1.2	53.8	1.9	52.7
Total (millier) (Total = 100.0%)	135.2	1,344.2	118.6	1,654.1	149.2	2,573.5	118.7	3,127.7

Note : a) Inclut à la fois les petites et les moyennes entreprises.
Sources : (1965-85) Anaya Díaz, 1988:tableaux 2 et 3; (1995) SECOFI, Dirección General de la Industria Mediana, Pequeña y de Desarrollo Regional (1995).

C'est pourquoi l'ensemble des programmes d'appui aux MPMEs mis en place par la NAFIN doit être interprété comme une vaste mesure compensatoire dont la finalité est de limiter l'opposition potentielle des MPMEs aux réformes économiques, l'impact économique réel sur la compétitivité des MPMEs étant nonobstant le discours gouvernemental un objectif plus secondaire. Malgré cela, c'est à reculons et devant le fait accompli qu'en 1991 la CANACINTRA appuie

¹⁹ Ces derniers se montrent alors particulièrement préoccupés par l'impact qu'auraient la suppression des protections tarifaires et l'arrivée sur le marché national de produits importés sur les entreprises de petites tailles (voir entre autres : Martínez, 1995; Tello Villagrán, 1995; Alba Vega 1995a; Rendon et Salas, 1991; Islas Martínez, 1991).

publiquement la politique d'ouverture économique (Puga,1992). Toutefois, elle continuera sur l'ensemble du mandat à juger insuffisantes les mesures de soutien de l'État aux MPMES, fournies essentiellement par le bais des programmes de la NAFIN²⁰.

Même si les autorités politiques peuvent espérer des gains politiques en intervenant en faveur des MPMES, les programmes de la NAFIN doivent être compatibles avec le nouveau modèle économique d'ouverture et les nouvelles normes de concurrence établies lors des traités internationaux de commerce, que ce soit le GATT ou plus tard l'ALENA. Autrement dit, dans leur forme, les programmes d'aide de la NAFIN aux MPMES doivent s'inscrire dans une politique industrielle horizontale, c'est-à-dire une politique relativement neutre au plan sectoriel et au plan des différentes entreprises, et qui permette d'améliorer le fonctionnement du marché (voir Clavijo et Caser (dir.),1994). Nous verrons maintenant comment l'aide aux MPMES rencontre ces critères et permet des gains politiques.

7.3 LA RESTRUTURATION DE LA NAFIN. LES RAISONS OFFICIELLES

Durant la plus grande partie de ce siècle, la perception keynésienne des systèmes financiers a dominé l'analyse économique. À l'instar de Keynes, on postule alors que la tendance naturelle des taux d'intérêt est de se situer au dessus d'un niveau compatible avec le plein emploi. Pour l'atteindre, la théorie keynésienne propose que l'État canalise l'épargne vers le système productif et investisse et d'une manière plus générale qu'il mette en place une politique de taux d'intérêt bas de manière à soutenir le rythme d'investissement²¹. Dans le cas mexicain, la

²⁰ Par exemple, en novembre 1995, lors d'un déjeuner de travail organisé par la CANACINTRA auquel nous avons pu assister, le conférencier invité, un directeur de la NAFIN venu présenter les différents programmes de la banque, dut affronter les représentants de l'association patronale, dont la position pourrait se résumer à : «Trop peu, trop tard». Quelques jours plus tard, ce même conférencier, répondant à nos questions sur les relations de NAFIN et de la CANACINTRA de même que sur l'apport de cette dernière sur la définition des programmes de la banque, devait affirmer que : «Ils sont des cons! Ils n'y connaissent rien. Ils n'ont eu aucune participation dans la définition des programmes. Des rencontres comme celle de la semaine dernière ne servent à rien. C'est de la politique» (Entrevue avec l'auteur, le 25 novembre 1995). Voir, sur la position de la CANACINTRA, Tello Villagrán,1995.

²¹ Ainsi, Keynes (1936:351) note : «La destruction de la raison d'investir par une excessive préférence aux liquidités était le mal suprême, la principale difficulté pour la croissance de la richesse des mondes anciens et médiévaux. Et naturellement cela, comme certains des risques et des hasards de la vie économique, diminuait l'efficacité marginale du capital tandis que d'autres servaient à augmenter la préférence pour la liquidité. Dans un monde où personne n'était en sécurité, il était en pratique inévitable que les taux d'intérêt, à moins qu'ils aient été contrôlés par tout les instruments à la disposition de la société, s'élèvent trop haut pour donner des raisons d'investir» (in Fry,1988:4).

proposition pris la forme des politiques sélectives de crédit, du système des encaisses légales et des banques de développement.

Au début des années 70, s'inspirant de la théorie économique classique, MacKinnon (1973) et Shaw (1973) renouvellent les fondements théoriques du financement de l'industrialisation dans les PVD. Leurs travaux donnent naissance à la théorie de la répression financière et à son corollaire normatif la libéralisation des systèmes financiers. L'argument central de cette théorie est à l'effet que les distorsions au niveau des taux d'intérêt et du taux de change réduisent : «Le taux de croissance réel et la dimension réelle du système financier. Dans tout les cas cette stratégie a arrêté ou gravement retardé le processus de développement»(Shaw,1973:3-4 in Fry,1988:14). En fait, la répression financière peut être vue comme : «La situation d'un marché qui affronte des obstacles institutionnels (de politiques économiques ou administratifs) pour atteindre une position d'équilibre et, pour cela, qui compromet la rationalité du processus d'assignation des ressources»(Macedo Cintra,1994:32).

Selon la théorie de la répression financière, l'imposition légale, plus particulièrement le contrôle des taux d'intérêt, le système des encaisses légales et la canalisation gouvernementale des fonds, auraient cinq grands effets négatifs sur le développement économique²². Premièrement, elle limiterait la formation de l'épargne nationale²³, les politiques sélectives des crédits en particulier constitueraient de facto une taxe sur l'épargne et par extension sur la croissance économique (Araya Gómez,1994)²⁴. Deuxièmement, alors que les fonctions du système d'encaisses légales étaient, à l'origine, d'assurer un certain niveau de liquidité au système financier et de permettre à l'État de contrôler la masse monétaire (Hardy,1993), avec l'instabilité économique des années 80, ce système est devenu de plus en plus un moyen commode de financer les besoins de l'État

²² Pour une discussion synthèse sur les effets de la répression financière voir : The World Bank,1990.

²³ La répression financière agit sur la formation de l'épargne parce qu'elle en diminue les incitatifs. Les banques sont alors obligées de fournir des crédits sans intérêt ou à taux préférentiels, via le système des encaisses légales, pour le financement des activités prioritaires de l'État. D'un côté, ce manque à gagner des banques, exprimé par le différentiel entre les taux des prêts à l'État et le loyer qu'elles offrent pour amasser l'épargne, est évidemment réparti sur l'ensemble des prêts à la consommation et à l'investissement privé poussant ainsi à la hausse les taux d'intérêt à l'emprunt privé. D'une autre côté, plus important pour la formation de l'épargne, les banques sont obligées, légalement dans un régime de strict contrôle des taux d'intérêt ou de facto dans un régime de taux flottants, d'offrir un rendement en-dessous du coût réel du capital pour éviter l'insolvabilité (Antezano,1994:22).

²⁴ Par exemple, Fry (1980) affirme en se basant sur l'étude sur le mode de financement de soixante et un PVD que chaque point d'intérêt en-dessous du taux d'intérêt réel diminue d'un demi point de pourcentage le rythme de croissance.

accentuant par le fait même la répression financière (Cottarelli,1993; Comercio Exterior,1991)²⁵. Troisièmement, la répression financière serait l'une des sources de l'immaturation relative des systèmes financiers des PVD. Il existerait, selon la théorie de la répression financière, une corrélation inverse entre le degré de pénétration financière et la sévérité de la répression financière (Araya Gómez,1994:394)²⁶. Quatrièmement, des taux d'intérêt en dessous de coût réel du capital favoriseraient la fuite des capitaux et le développement d'un réseau d'intermédiation financière parallèle (Comercio Exterior,1991:14; Ortiz Martínez, 1994:43; Aspe,1993:68). Enfin, le coût préférentiel des crédits favoriserait l'adoption d'un patron d'industrialisation capital-intensif et le maintien d'un biais en faveur de la substitution industrielle au détriment des produits d'exportation ou de l'agriculture (Haggard et Lee,1993:7).

En raison des coûts de la répression financière, cette théorie propose qu'une libéralisation de l'ensemble des normes régissant le secteur financier soit mise en œuvre de manière à ce que les taux d'intérêt reflètent le coût réel du capital. Toutefois, la désastreuse expérience des libéralisations des systèmes financiers de l'Argentine, du Chili et de l'Uruguay durant les années 70 a montré que dans un contexte de forte inflation la levée des restrictions gouvernementales ne permet pas d'augmenter l'investissement et la canalisation efficiente des fonds comme prévus. Non seulement la libéralisation financière dans un contexte d'instabilité économique ne permet pas une assignation efficiente des ressources mais exacerbe les distorsions économiques (Antezano,1994:28). Dans une formulation choc, Díaz Alejandro (1985) résumait ainsi la critique : «Bye Bye répression financière, bonjour krachs financiers».

²⁵ C'est en ce sens que Comercio Exterior (1991:15) soutient que lorsque confronté au tarissement des crédits internationaux, à une profonde récession économique et à un marché obligataire immature, le gouvernement De la Madrid (1982-88) n'a pas d'autre choix que de financer les déficits du secteur public en : «Augmentant sa demande de ressources au moyen des marchés des capitaux et des encaisses légales des institutions bancaires, faisant ainsi pression sur les taux d'intérêt et la liquidité du système». Toujours selon Comercio Exterior (1991:15), l'augmentation des encaisses légales serait l'une des principales causes qui expliquent le fait que durant ce mandat, le niveau de captation bancaire diminue fortement, passant de 19.6% du PIB en 1982 à seulement 13.1% du PIB en 1988.

²⁶ Quatre raisons sont habituellement évoquées. La première, comme nous l'avons mentionné en limitant la formation de l'épargne elle affecterait le volume des transactions. La seconde, les rendements généralement bas voire négatifs des secteurs prioritaires de l'État mineraient la solvabilité du système financier (The World Bank,1990:42). La troisième, elle favoriserait le phénomène de substitution économique lorsque les fonds gouvernementaux remplacent de fait ceux qui autrement seraient fournis par le système financier (Odedokun,1996). Enfin, en encourageant les entreprises à emprunter aux banques, l'intervention gouvernementale limiterait le développement du marché secondaire des capitaux (The World Bank,1990:42).

Suite aux premiers échecs de libéralisation financière, les tenants de la théorie reconnaissent que sa partie normative est fautive dans la mesure où celle-ci est trop centrée sur les taux d'intérêt et ne tient pas suffisamment en compte des autres facteurs²⁷ (Je Cho, 1986 in Antezano, 1994:30). C'est pourquoi, dans les travaux plus récents, la partie normative de la théorie est modifiée de manière à y inclure les caractéristiques particulières de chacun des pays. Si l'on compare la nouvelle version à l'ancienne, on observe un changement fondamental. Dans la première version, le système financier est réputé n'avoir aucun effet sur la répartition des fonds, celui-ci n'est qu'un mécanisme permettant de concentrer les ressources et de les allouer aux demandeurs de la société. La seconde version reconnaît que le système financier a un rôle déterminant dans l'attribution des ressources; en cela, la canalisation des fonds dépend à la fois des choix d'investissement des divers emprunteurs et des préférences institutionnelles du système financier exprimées en terme de son degré de tolérance aux risques. En fait, le rationnement du crédit est une caractéristique de l'ensemble des systèmes financiers et non seulement de ceux «réprimés» (Stiglitz et Weiss, 1981).

Le cas mexicain durant les années 80 est documenté par Araya Gómez (1994). Le tableau 7.14 présente les grandes lignes de ses observations. Il montre que durant cette décennie le Mexique, par comparaison aux autres pays, offre le moins bon rendement sur les dépôts bancaires, offrant (en fait un rendement négatif de 7.1%. Le Mexique avec l'Argentine maintiennent également les plus hautes réserves bancaires. Enfin, il est l'un des pays, le deuxième seulement après l'Argentine, à prélever le plus de ressources à cause de l'inflation. Avec de telles pratiques, Araya Gómez (1994) se dit peu surpris de constater que le niveau de pénétration financière, exprimé à travers la masse monétaire (M4) en relation au PNB, n'atteigne que 28% durant les années 80. Selon lui, cela reflète la grande immaturité du système financier mexicain d'alors.

L'immaturité du système financier durant les années 80 se vérifie également par le sous-développement des marchés secondaires, en particulier l'utilisation de la bourse pour financer les entreprises. Par exemple, en 1983, à peine plus de 1.2 million d'actions avaient été échangées en bourse (Villegas et Ortega, 1995:55). En 1989, par contre, la capitalisation boursière ne représente que 0.14% du PNB, suite aux réformes économiques et suite à la consécration du Mexique

²⁷ Par exemple, pour MacKinnon (1981 in Antezano, 1994:23) une simple libéralisation des taux d'intérêt est trop limitative. Pour lui, c'est l'existence même du système d'encaisses légales qui engendre les distorsions nuisant au développement de l'épargne et de l'économie.

TABLEAU 7.14
NIVEAU DE PÉNÉTRATION FINANCIÈRE POUR CERTAINS PAYS (1980-89)
(moyenne de période en %)

Pays	Rendement réel des dépôts	Taux des réserves bancaires	Revenu de la taxe sur l'inflation	Pénétration financière (M4/PNB)
États-Unis	4.0	2.5	0.34	0.60
Angleterre	0.3	1.9	0.20	0.54
RFA	3.3	7.4	0.33	0.57
Corée	2.8	7.6	0.78	0.36
Chili	8.8	9.7	0.30	0.32
Argentine	(5.2)	13.5	6.20	0.26
Mexique	(7.1)	13.5	5.10	0.28

Source: Araya Gómez, 1994; tableaux 1 à 5.

marché obligataire, bien que mieux développé que le marché boursier, demeure également sous-comme principal marché émergent, cette dernière s'élève dès 1993 à 0.55% du PNB²⁸. Le développé²⁹. Comme le montre l'étude des mécanismes utilisés par les pouvoirs publics pour se financer sur le marché national, de 1977 à 1984, bien qu'en progression, l'émission d'obligations gouvernementales n'assure qu'environ 11% en moyenne du financement gouvernemental sur le marché national des capitaux, l'État préférant alors de loin les transferts de la Banque du Mexique, à travers le système des encaisses légales (tableau 7.15). Par comparaison, de 1985 à 1988, l'on assiste à une tentative de diversification des mécanismes utilisés. On observe une augmentation tangible de la part provenant du système bancaire. Par exemple, alors qu'en 1984 le système bancaire fournit 5.7% des besoins gouvernementaux, ce dernier assure un peu plus de 21% du financement l'année suivante. On observe aussi le développement continu des titres gouvernementaux, visible par l'augmentation de 26.6% en 1985 à 40.2% en 1988. Néanmoins,

²⁸ D'après NAFIN, 1995d : tableau 8.13 et Cárdenas, 1996: tableau A4.

²⁹ Selon Ortiz Martínez (1984:16) l'une des raisons du sous-développement relatif du marché obligataire est le fait que : «Dans un effort pour augmenter le flux d'épargne canalisé par le système financier, le gouvernement (à travers la Banque centrale et les autres institutions nationales de crédit) a assuré les obligations des institutions financières. Ce qui signifie que pratiquement chaque obligation d'une institution financière achetée par le public, nonobstant sa maturité, peut être rachetée au pair n'importe quand sans pénalité. Cette méthode de rachat instantané sert des fonctions historiquement utiles. Durant les années d'instabilité des prix et du taux de change, les actifs financiers devaient être rendus suffisamment attrayants pour que le public les détienne. Toutefois, la continuation de cette pratique durant la période stable a eu des conséquences adverses. Peut-être une des plus sérieuses est l'effet direct sur le marché obligataire. Les conditions de concurrence contre des obligations virtuellement sans risques et totalement rachetables dont probablement été très difficiles à remplir pour les émetteurs de dettes directes. Cette pratique a eu pour effet de limiter les sources de financement pour les firmes. Les firmes sont devenues très dépendantes des crédits des banques commerciales et des financières. Aussi, les institutions financières ont consolidé leur position comme les seules institutions importantes du marché des capitaux».

sous le Président De la Madrid (1982-88), l'épargne nationale demeure principalement canalisée par le renforcement du système des encaisses légales (*Comercio Exterior*, 1991:15). Ce n'est qu'à partir de 1989 que l'émission obligataire devient le principal sinon l'unique véhicule utilisé par l'État pour se financer sur le marché national. À partir de la mise en œuvre de la réforme financière en 1990, la part des transferts du système bancaire de même que celle de la Banque du Mexique deviennent marginales. En fait, dès 1991, les transferts de la banque centrale deviennent négatifs et doivent être renfloués à partir de l'émission de titres gouvernementaux alors que les apports du système bancaire deviennent presque nuls. Enfin, notons la création d'un régime de retraite public en 1992, le *Sistema de Ahorro para el Retiro* (SAR), appelé à devenir une source appréciable de financement dans l'avenir.

Année	Total	Banque du Mexique	Système bancaire	Obligation	SAR
1977	0.3	95.8	4.2	-	-
1978	0.4	90.1	2.8	7.1	-
1979	0.5	88.1	3.3	8.6	-
1980	0.7	85.6	3.9	10.5	-
1981	1.0	85.3	3.3	11.5	-
1982	2.8	83.6	2.2	14.2	-
1983	3.7	73.3	6.9	19.8	-
1984	5.6	77.6	5.7	16.7	-
1985	10.5	52.6	21.1	26.2	-
1986	23.8	35.6	30.3	34.1	-
1987	61.6	17.6	37.7	44.7	-
1988	108.9	40.2	19.7	40.2	-
1989	137.3	7.8	10.4	81.8	-
1990	163.2	5.6	4.3	90.1	-
1991	149.6	(6.4)	1.5	104.9	-
1992	123.1	(8.4)	0.1	106.4	2.0
1993	122.5	(10.1)	>0.1	104.9	5.2
1994	100.0	(8.7)	>0.1	101.9	6.7

Source: De 1977 à 1979, d'après PEF, 1994:100.; De 1980 à 1994, d'après NAFIN, 1995d: tableau 10.16.

Le développement du marché obligataire doit être mis en parallèle avec l'abandon des encaisses légales comme forme substitut de financement gouvernemental sur le marché national. Le tableau 7.16 présente les titres gouvernementaux émis par l'État dans la période 1977-94. Les données indiquent que malgré des tentatives de diversification qui se soldent souvent par des échecs le marché des titres gouvernementaux se caractérise surtout comme étant un marché de court terme.

En fait de 1977 à 1988, l'État compte presque exclusivement sur les CETES, un titre de court terme, pour s'approprier une partie de l'épargne nationale. Même après l'introduction réussie d'autres types de titres, en particulier les BONDIS et les AJUSTABONOS, les CETES continuent d'être le principal titre utilisé pour financer les activités gouvernementales, ce qui suggère que sous le Président Salinas (1988-94) le marché des capitaux n'atteint pas sa pleine maturité et qu'il y existe une grande volatilité. Enfin, comme l'affirme Morales Castañeda (1992:38), même si le gouvernement commence à émettre des titres à partir de 1978, ce n'est vraiment que depuis 1987 que le marché obligataire permet de canaliser vers l'État un niveau important de ressources. Au plan temporel, il n'est donc pas surprenant que le gouvernement n'entreprenne la réforme financière que peu après que le marché des capitaux représente une alternative sur le plan budgétaire au système des encaisses légales.

Année	Cetes	Pagares	Bondes	Tesobonos	Ajustabonos	Petrobonos	BIB'S	Total
1977								0.0
1978	100.0							0.03
1979	100.0							0.04
1980	100.0							0.07
1981	96.7			3.3				0.1
1982	100.0							0.4
1983	100.0							0.7
1984	100.0							0.9
1985	100.0							2.8
1986	92.2	1.2					5.1	8.1
1987	97.2	0.3					2.1	27.5
1988	94.1	4.8					0.9	43.8
1989	47.2	0.5	49.0	0.2	2.5	0.5	0.1	112.3
1990	47.4	0.2	43.4		7.0	0.3	>0.1	147.0
1991	44.2	>0.1	36.6	0.6	18.6		>0.1	156.9
1992	43.9		28.4	0.7	27.0		>0.1	131.0
1993	58.6		13.1	2.9	25.4			128.4
1994	23.0		4.9	54.6	17.4			167.9

Sources: De 1977 à 1979, d'après PEF,1994:100.; De 1980 à 1994, d'après NAFIN,1995d:tableau 10.16.

En somme, à l'aube de la réforme financière des années 90, avec ses rendements réels négatifs, ses prêts à court terme, un marché secondaire sous-développé, une offre de crédit dominée par quelques grandes banques commerciales et sa faible pénétration financière, le système financier mexicain se présente comme un cas évident de marché réprimé. Est-ce à dire que les politiques

sélectives de crédit et les banques de développement en soient la cause? Pas nécessairement, et ce pour quatre raisons. Premièrement, comme Macero Cintra (1994:41) le soutient, l'hyperinflation est aussi sinon plus responsable que la répression financière des faibles taux de rendement sur le capital et du sous-développement des systèmes financiers observés durant les années 80 un peu partout en Amérique latine. Deuxièmement, comme l'exemple de la NAFIN en témoigne, durant les années 70 et la plupart des années 80, les banques de développement sont utilisées à côté des caisses légales pour canaliser une partie de l'épargne nationale et internationale pour financer les déficits publics plutôt que comme bénéficiaires directs des sommes prélevées sur les institutions financières privées³⁰. Toujours suivant l'exemple de la NAFIN, troisièmement, lorsque sous l'ISI (1950-86) les banques de développement interviennent au niveau de l'activité économique, c'est avant tout dans des secteurs d'activités délaissés par l'industrie et les institutions financières privées tels les infrastructures, l'agriculture de subsistances, les projets de longues maturations et lorsqu'elles interviennent au niveau des industries de la transformation pour protéger l'appareil productif national et l'emploi c'est souvent après que l'entreprise privée eût failli. Enfin, les autorités politiques mexicaines reconnaissent explicitement sinon implicitement que les banques de développement ne sont pas une cause importante de l'immaturation du système financier mexicain, si non comment expliquer le maintien du réseaux de banques de développement dans le cadre de la réforme financière du début des années 90. En fait, la détérioration de la santé financière de ces dernières durant les années 70 et 80 est surtout le résultat de l'utilisation politique des fonds, des dévaluations successives qui augmentent le coût du financement international et de la dégradation générale de la conjoncture économique nationale plutôt que des vices structurels au niveau des banques de développement proprement dite (Suárez Dávila, 1994:29-30). En ce sens, nous sommes d'accord avec Maxfield (1993) lorsqu'elle soutient que la suppression de l'allocation sélective des crédits, et par extension la restructuration de la NAFIN, visent à établir la crédibilité du Mexique auprès de ses créanciers internationaux mais surtout à envoyer un message clair aux futurs investisseurs étrangers et nationaux que l'État renonce à intervenir au niveau des flux financiers et qu'en conséquence, l'État n'interviendra plus au niveau de l'allocation des ressources et qu'ils pourront en tout temps retirer leurs avoirs du Mexique.

³⁰ En fait, la Loi constitutive de 1981 de la NAFIN avait aboli l'obligation faite jusqu'alors à certains intermédiaires financiers privés d'y déposer leurs liquidités de réserve.

7.3.1 BREF APERÇU DE LA RÉFORME FINANCIÈRE ET DU RÉGIME BANCAIRE MIXTE

Le gouvernement du Président Salinas (1988-94) fait sien la théorie de la répression financière et son corollaire la libéralisation du système financier. Par exemple, le ministre des Finances Aspe (1988-94) dit qu'une : «Politique de taux d'intérêt réels positifs, combinée avec la création de nouveaux instruments financiers et une politique fiscale active capable de collecter plus de taxes et une meilleure distribution de la richesse, promeut plus d'épargne, d'investissements et de croissance»(Aspe,1993:76). Avec la suppression du système de protection commerciale, l'équilibre budgétaire, la lutte à l'inflation, la réforme du système financier est l'une des composantes majeures du programme de restructuration économique³¹. Durant le mandat (1988-94), tout les aspects du financement et du crédit sont revus³². Le système des encaisses légales et le contrôle direct de la Banque centrale sur les institutions financières sont abolis et remplacés par l'imposition d'un coefficient de liquidité et le renforcement des pouvoirs réglementaires du ministère des Finances et de la *Comisión Nacional Bancaria* (CNB) de manière à ce que les normes prudentielles soient comparables aux normes en usage un peu partout dans le monde industriel. Les banques commerciales nationalisées en 1982 sont privatisées. Les marges bénéficiaires et les taux d'intérêt sont déréglementés. L'offre de crédit et la concurrence entre les divers intermédiaires financiers sont favorisées par la promotion active des intermédiaires financiers non bancaires comme les compagnies d'assurance et les unions de crédit. La plupart des fonds dédiées sont soit abolis, soit regroupés, et ou intégrés aux programmes des banques

³¹ Par exemple, conformément à la tradition, dans le Plan National de Développement (1989-94) la nouvelle administration fait connaître les objectifs qu'elle entend poursuivre en matière économique. Il s'agit d'un ambitieux programme visant par le recentrage de l'État sur ces fonctions de bases à libérer des entraves bureaucratiques l'action créatrice individuelle. Selon le Plan, cet objectif serait atteint par la mise en œuvre de diverses actions dont : «Le strict contrôle des finances publiques; des revenus publics compatibles avec les obligations fiscales; la promotion de l'efficience productive; la compétitivité sur les marchés extérieurs; une meilleure distribution des revenus; des dépenses publiques modérées et compatibles avec la modernisation économique; l'exécution prioritaire des programmes de dépenses sociales; une meilleure efficience du secteur public et sa concentration dans des activités prioritaires et stratégiques; des négociations pour réduire le transfert des ressources à l'extérieur; la promotion de l'épargne et une intermédiation financière efficiente; la consolidation de l'ouverture économique par une structure tarifaire plus uniforme et par des négociations qui garantiront l'accès aux marchés étrangers; et le perfectionnement de la concertation social dans l'élaboration, le suivi et l'évaluation de la politique économique»(PEF,1989:57). Plus spécifiquement au domaine bancaire, le PND 1989-94 affirme que : «La modernisation du pays requiert non seulement un système bancaire vaste et diversifié, mais surtout moderne, qui appuie et incite la productivité et la compétitivité de l'économie»(in Páramo,1990a:8).

³² D'un point de vue législatif, la réforme financière représente un travail colossal. Entre décembre 1989 et août 1993, elle nécessite la promulgation ou la modification de pas moins de dix-neuf lois, de deux amendements constitutionnels et la privatisation des banques commerciales (Ortiz Martínez,1993:51-143).

de développement. Les missions de ces dernières sont mieux définies et leurs règles de fonctionnement revues. Une Loi garantissant l'indépendance de la Banque centrale est votée³³. Selon le Plan National de Développement (1990-94)(PND), la réforme financière doit permettre aux institutions financières mexicaines de concurrencer sur un pied d'égalité les intermédiaires étrangers³⁴.

L'on peut identifier deux phases dans la mise en œuvre de la réforme financière. La première de 1989 à 1991 correspond à l'introduction extrêmement rapide de la concurrence dans le secteur en remplacement des encaisses légales et des mesures de contrôle du crédit³⁵. Les lois promulguées durant cette première phase permettent notamment de libéraliser la prestation de services, l'entrée dans le secteur et les règles de fonctionnement des institutions, et autorisent la participation privée nationale et étrangère au capital social des institutions. L'un des aspects fondamentaux de la réforme est de doter les divers intermédiaires financiers d'une autonomie décisionnelle afin

³³ Voir sur la réforme financière mexicaine : Aspe,1993;1994; Ortiz Martínez,1994;. Villega et Ortega,1995.

³⁴ La réforme financière mexicaine s'inscrit dans la tendance mondiale à la déréglementation et au décloisonnement des institutions de crédit et d'une manière générale à l'internationalisation du secteur (Comercio Exterior,1991). Par exemple, si dans le cadre de l'ALENA le Mexique souscrit aux principes de réciprocité et du traitement national dans le domaine des services financiers (Chapitre 14) , il a négocié une série de mesures d'exception (répertoriées à l'annexe VII.b de l'Accord) qui si elles sont appliquées font en sorte que le système bancaire mexicain ne sera pleinement confronté à la concurrence étrangère qu'en 2006, c'est-à-dire douze années après l'entrée en vigueur de l'Accord. Dans les calculs des négociateurs mexicains cette relativement longue période de transition permettra d'augmenter la capacité concurrentielle des banques mexicaines. La crise du peso en décide autrement. En juin 1995, les banques mexicaines sont en situation de faillite technique (Novedades, 3 juin 1995:A1). Devant cette situation, après avoir exclut la «re-nationalisation» (Novedades,24 mai 1995:B4). et devant l'impossibilité de recourir aux fonds publics pour renflouer les banques commerciales, le gouvernement décide de permettre la prise de contrôle, par des intérêts étrangers, des banques en difficulté. La première banque mexicaine a passée sous le contrôle étranger est PROBURSA, rachetée par l'espagnole Banco Bilbao en mai 1995. Durant la même année, les deux banques canadiennes la Banque de Nouvelle-Écosse et la Banque de Montréal deviennent les actionnaires principaux de Banco Inverlat et de Bancomer respectivement.

³⁵ Le 3 avril 1989 non seulement le niveau des dépôts obligatoires diminue de 90% à 30%, le gouvernement, par la bouche du sous-secrétaire aux Finances, Guillermo Ortiz Martínez (1988-94), annonce son intention de cesser de financer son déficit fiscal à partir des transferts des encaisses légales. Le 1er mai 1989 les taux d'intérêt sont libéralisés (Maxfield,1993:254-255). Le lendemain le Président Salinas (1988-94) demande au Congrès d'amender l'article 128 de la Constitution de manière à ce que la banque et le crédit soient retirés de la liste des secteurs d'intervention exclusive de l'État et d'autoriser ainsi la vente de 66% du capital des banques commerciales nationalisées en 1982 (Salinas de Gortari,1990). Dix jours seulement après le dépôt de la requête présidentielle, soit le 12 mai 1990, la Chambre des Députés donne son aval à la privatisation. Au Sénat, il faut attendre jusqu'au 21 mai 1990 pour que l'autorisation soit entérinée, le temps que le gouvernement négocie l'appui du PAN, car les membres du PRI au Sénat ne représentent pas les deux tiers des membres obligatoires pour toute réforme constitutionnelle (Ortiz Martínez,1994:75-88). Pour une présentation du débat au Congrès, voir: Anda Gutierrez,1992.

qu'ils puissent s'adapter rapidement à l'évolution des conditions du marché. Il leur appartient dorénavant de définir seules leurs stratégies concurrentielles. D'une manière générale, l'action étatique se limite à assurer la protection des dépôts contre les malversations et la mauvaise gestion. En ce sens, l'État substitue, au contrôle direct du secteur, un mécanisme de supervision prudentielle plus souple notamment en renforçant les pouvoirs réglementaires du SHCP, de la CNB et de la CMV (Araya Gómez, 1994, CNB, 1993).

Par opposition, la seconde phase, de 1991 à 1994, apparaît être une de consolidation du secteur. Les lois visent alors à harmoniser voire standardiser les règles d'opération et de fonctionnement entre les divers types d'intermédiaires financiers de manière à ce qu'aucun type particulier ne possède à cause du cadre réglementaire un avantage indu sur les autres types³⁶. Toutefois, sous le principe du décloisonnement institutionnel, l'État favorise l'émergence des Groupes financiers (*agrupaciones financieras*) c'est-à-dire le regroupement d'au moins trois institutions financières de types différents sous une même ombrelle juridique³⁷. Paradoxalement, l'État au nom de la concurrence et du libre marché favorise le regroupement des intermédiaires financiers et la concentration du secteur³⁸.

La privatisation des banques commerciales et la création de ce que les autorités mexicaines appellent le régime bancaire mixte demeurent cependant les pièces maîtresses de la réforme. Le concept de régime bancaire mixte se réfère explicitement à la répartition du capital social des banques entre l'État et des intérêts privés. Contrairement au régime bancaire des années 80 où l'ensemble des institutions bancaires sont une composante de l'appareil d'État, le régime bancaire mixte délègue à des agents privés la gestion des banques commerciales. La mise en place du

³⁶ Par exemple, le «paquet législatif» de 1993 a pour but de permettre que la participation étrangère dans n'importe quel type d'intermédiaire financier privé puisse atteindre le niveau de 30%.

³⁷ La *Ley para Regular las Agrupaciones Financieras de 1990* permet que les services d'un groupe financier soient offerts indistinctement par l'un ou l'autre de ses membres. Cette loi permet trois types de regroupements ceux dirigés par une compagnie de contrôle (*controladora*), par une banque commerciale ou par un courtier en valeurs mobilières (*Mercado de valores*, 1991:18). Pour certains auteurs dont Nuñez Estrada (1992), à cause des économies d'échelles que procure les Groupes financiers, ces derniers sont devenus le fer de lance du système financier mexicain.

³⁸ Cette tendance à la concentration de l'industrie est particulièrement visible au niveau des banques commerciales. Par exemple, au moment de la nationalisation de 1982, il existe soixante banques commerciales au Mexique. De ce nombre cinquante-huit sont nationalisées. Au moment de leur privatisation en 1991, suite à la restructuration du secteur par les autorités, elles ne sont plus que dix-huit (voir : McComb, Gruden et Welch, 1994).

nouveau régime nécessite des amendements aux articles 28 et 123 de la Constitution de manière à ce que la banque et le crédit ne soient plus désignés comme secteurs d'activité économique réservés à l'État, et permettent ainsi la privatisation des banques.

Dans sa lettre au Congrès du 2 mai 1990, le Président Salinas (1988-94) souligne les cinq raisons qui justifient selon lui la privatisation des banques commerciales. La lettre fait valoir que : (a) l'État doit concentrer ses activités sur ses fonctions de base et laisser l'entreprise décider de l'allocation des ressources et des crédits; (b) le contexte dans lequel ces secteurs ont été déclarés secteurs d'activité réservés n'existe plus étant donné l'abandon de l'ISI et son remplacement par une politique économique libérale; (c) la capacité concurrentielle des banques commerciales doit être améliorée afin qu'elles puissent faire face à la concurrence étrangère et à celle des autres types d'intermédiaires financiers³⁹; (d) l'État a besoin des fonds qu'il avait investis lors de la nationalisation⁴⁰; enfin (e) de toute manière, l'État dispose des banques de développements pour diriger des fonds vers les secteurs industriels prioritaires (Salinas de Gortari, 1990).

Si elles se défendent, les raisons officielles de la privatisation des banques commerciales masquent leur rôle dans le rétablissement des relations État-patronat sous le Président Salinas (1988-94)(Nuñez Estrada, 1992). Compte tenu du rôle déclencheur de la nationalisation bancaire de 1982 dans la détérioration des relations État-patronat qui marque les années 80, la privatisation des banques commerciales est une manière symbolique de reconnaître le nouveau rôle non seulement des banquiers mais également de l'ensemble du leadership patronal. D'une manière beaucoup plus pratique, même si la privatisation des banques commerciales se déroule dans un climat de transparence, les règles d'attribution, comme les ressources financières et l'expertise de gestion dans le domaine financier de même que le niveau légal de la participation étrangère dans les banques, font que ce ne peuvent être que des intérêts mexicains qui en prennent le contrôle, et dans bien des cas, les anciens propriétaires (voir Aspe, 1990:38-39).

³⁹ Et, cela même si la gestion publique des banques commerciales avait permis d'en augmenter grandement la compétitivité et l'assainissement financier de bon nombre d'entre elles. Par exemple, le ministre des Finances Aspe (1988-94) souligne en ce sens que : «Les banques ne se vendent pas parce qu'elles sont en difficulté, tout au contraire, elles sont saines et prospères»(Aspe, 1990:36). Voir sur l'évolution du système bancaire mexicain durant les années 80 le numéro spécial de *Comercio exterior*, (1991) «La banca mexicana en transición : retos y perspectivas».

⁴⁰ La privatisation des banques commerciales rapporte près de 12.3 milliards de dollars au Trésor public, soit environ la moitié de l'ensemble du programme de privatisation (24.4 milliards de dollars) du Président Salinas (1988-94) (Rogozinski, 1997:appendice 1).

Contrairement à ce que certains peuvent penser, ni la nationalisation bancaire de 1982, ni la privatisation des banques commerciales, n'ont d'impact direct sur la NAFIN, si ce n'est un changement de son statut juridique. De société anonyme, la banque devient une société nationale de crédit en 1985 (voir: Décret de 1985). Même l'importante réforme de la Loi des institutions de crédit de 1990, qui crée le régime bancaire mixte et assujettit les banques à un ensemble de mesures prudentielles et de supervision, pavant la voie à la privatisation des banques commerciales, prend bien garde de stipuler que les banques commerciales et les banques de développement sont des entités juridiques différentes, assumant des fonctions distinctes mais complémentaires et font l'objet de règlements différents (article 47). Ce qui dans le cas des banques de développement correspond à leurs Lois constitutives respectives (articles 4, 6, 30,42, 50). Pour les banques de développement, la Loi réaffirme en plus qu'elles sont sous la supervision directe de la SHCP qui : «Devra déterminer les modalités que chaque institution doit suivre en cette matière, ou plans d'opération, en fonction de l'assignation globale dépense-financement qu'établira pour chaque institution le Secrétariat de la Programmation et du Budget (SPP)»(art.31). La Loi poursuit en stipulant que leurs programmes d'action respectifs doivent être conformes aux objectifs du Plan National de Développement de même qu'aux programmes sectoriels qui l'accompagnent (art.31). Si la Loi de 1990 confirme le caractère public des banques de développement, elle permet une participation privée au capital de ces institutions. Mais cette participation privée ne peut en aucun cas dépasser la hauteur de 34% du capital émis, le gouvernement fédéral se réservant obligatoirement les deux tiers des *certificados de aportación patrimonial*, ou l'ensemble des titres de série «A», et ainsi le contrôle du conseil d'administration des banques de développement (article.32). Cela illustre minimalement que les autorités politiques ne sont alors pas prêtes à perdre le contrôle d'instruments aussi commodes que les banques de développement pour atteindre leurs objectifs économiques et politiques.

Sous le Président Salinas (1988-94), les mandats et les modes opérationnels des deux autres grandes banques de développement mexicaines, la BANOBRAS et la BANCOMEXT, reste pour l'essentiel les mêmes : dans le premier cas le financement des travaux publics, et dans le second, celui du développement de la capacité exportatrice du Mexique. Quant aux fonctions de la NAFIN, nous l'avons vu, elles sont entièrement revues. La prochaine section présente les raisons évoquées pour réorienter l'institution vers les MPMES.

7.3.2 LA NAFIN ET LE FINANCEMENT DES MPMES

Selon la théorie économique classique, l'État peut intervenir au niveau du fonctionnement du marché lorsque celui-ci, laissé à lui-même, est incapable en raison de carences ou d'externalités d'atteindre l'optimum de Pareto. C'est en ce sens que le Président Salinas (1988-94) affirme que : «Le Mexique ne peut assurer une compétitivité soutenue seulement en adoptant des politiques financières et macro-économiques. Nous avons aussi besoin de politiques efficaces au niveau micro-économique qui réduisent les coûts et améliorent l'offre»(in NAFIN,1992g:3). C'est aussi pourquoi l'on peut lire dans le *Programa para la modernización y el desarrollo de la industria micro, pequeña y mediana 1991-1994* que : «Le crédit représente un instrument de premier ordre pour le développement de l'industrie micro, petite et moyenne. Une des propositions fondamentales de ce Programme est de parvenir à habiliter comme sujet à crédit un important nombre d'entreprises qui sont en marge du financement institutionnel, parmi lesquelles ressortent celles de type familial et personnel de même que celles qui appartiennent au secteur social, et de leurs procurer la capacité nécessaire à la gestion adéquate des ressources»(SECOFI,1991:24). En fait, il existe parmi la plupart des observateurs un large consensus sur le fait que l'existence de carences au niveau du financement des MPMES constitue une niche où l'action étatique se justifie pleinement. Par exemple, selon Werner (1994:1054) : «L'objectif principal des institutions de développement est de faciliter l'accès aux prêts aux secteurs qui ne peuvent les obtenir de la banque commerciale ou qui le font dans des conditions très défavorables. La banque de développement tente de corriger les imperfections au niveau des échéances, des coûts et des échelles des marchés financiers et de cette manière tente d'équilibrer les conditions dans lesquels les entreprises se concurrencent»⁴¹. L'on croit généralement qu'une intervention étatique dans ce domaine permet : de réaliser des projets socialement souhaitables; de mettre sur un pied d'égalité les grandes et les entreprises plus petites, de fournir les capitaux nécessaires aux investissements des entreprises dans le cadre de l'ouverture économique (Werner,1994:1055) enfin, de mieux répartir la richesse nationale en ciblant l'aide dans les États les moins avancés de la République (Fald Kuri et Puchot Santander,1995).

C'est en ce sens que l'un des premiers effets de la réorientation de la NAFIN est de contribuer à l'émergence d'une vaste littérature sur l'incapacité du système bancaire mexicain de financer les

⁴¹ Martín Werner, Directeur des banques de développement au ministère des Finances, est l'un des principaux responsables de la réorientation des banques de développement sous le Président Salinas (1988-94).

MPMES⁴². Les principales carences se situent au niveau des relations prêteurs-petits clients, à celui de la dispersion géographique du réseau bancaire et à celui du niveau administratif. Dans le premier cas, Fald Kuri et Puchot Santander (1995) soutiennent que le faible accès des MPMES au financement bancaire s'explique par la très grande concentration du système bancaire (voir tableau 7.12), l'existence de barrières à l'entrée dans le secteur du financement, les rendements décroissants des prêts aux petites entreprises, une épargne nationale faible et la forte demande de capital par des emprunteurs perçues par les banques commerciales comme moins risqués. L'exclusion des MPMES du marché des capitaux bancaires serait par ailleurs exacerbée par leur manque de liquidité, leur faible rentabilité de même que par leur absence de garanties et d'antécédents de crédit (López Espinosa, 1994:9-10).

Au niveau de la répartition de la richesse et de l'activité économique, les diverses carences au niveau des relations prêteurs-petits clients ont globalement des effets négatifs sur la dispersion géographique de l'activité bancaire au Mexique (Fald Kuri et Puchot Santander, 1995:46). Les critères de rentabilité notamment poussent les banques commerciales à concentrer leurs activités dans les États les plus développés de la République et à négliger par le fait même les États les moins avancés⁴³. Par exemple, c'est au Nuevo León que le nombre de succursales bancaires en relation au nombre d'entreprises est le plus élevé et c'est au Chiapas que ce rapport est le moins élevé, s'élevant respectivement à 5.75% et 0.56% (Fald Kuri et Puchot Santander, 1995:46). Même si cet argument sert à justifier la réorientation de la NAFIN et qu'une meilleure répartition de l'activité bancaire nationale apparaisse dans le plan stratégique de l'institution, sur ce plan, la banque fait à peine mieux que les banques commerciales. Selon les années, les États les moins développés reçoivent ensemble de deux à trois fois moins de fonds que l'ensemble des États les plus développés (tableau 7.17). Malgré qu'elle se soit dotée d'au moins une représentation d'affaires dans chacun des États mexicains pour promouvoir ses services financiers, dans l'allocation de ses fonds la NAFIN demeure, à l'instar des banques commerciales tributaire de la demande, elle-même fonction du niveau d'activité économique⁴⁴.

⁴² Voir en autres : les numéros spéciaux de *Comercio exterior* de janvier et février 1997; Girón et Correa (dir.), 1996; Mansell Carstens, 1995; López Espinosa, 1994; 1995; Fald Kuri et Puchot Santander, 1995; Casalet (dir.), 1995; INEGI-NAFIN, 1993; Ruiz Durán et Zubirán Schadter, 1992.

⁴³ Pour une énumération du classement des différents États voir tableau 7.17.

⁴⁴ López Espinosa, entrevue avec l'auteur, le 16 novembre 1995.

Année	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Volume de crédits	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Moins développés	14.0	21.7	21.5	21.5	15.9	15.1
Dév. Intermédiaire	36.2	35.4	37.6	32.5	30.9	32.1
Développés	49.8	42.8	40.9	46.0	53.2	52.8
Provenance des projets	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Moins développés	17.5	25.1	24.5	21.5	25.6	22.3
Dév. Intermédiaire	36.2	34.8	38.2	37.6	35.7	38.1
Développés	46.3	40.1	37.4	40.9	38.6	39.6

Note : a) Le Mexique applique un système de classification du niveau de développement des divers États de la Fédération de manière à orienter l'action de l'État, notamment lors de la fixation du salaire minimum. Les États développés sont, outre le District Fédéral et l'État de México qui l'entoure, les États limitrophes des États-Unis et le Veracruz. Les États de niveau intermédiaire sont le Coahuila, le Guanajuato, le Guerrero, le Michoacán, le Morelos, l'Oaxaca, le Puebla, le San Luis Potosí et le Yucatán. Les États les moins avancés sont l'Aguascalientes, la Baja California Sur, Le Campeche, le Colima, le Chiapas, le Quintana Roo, le Tabasco, le Thaxcala et le Zacatecas.

Source : NAFIN, 1995c.

Enfin, au niveau administratif, les études de l'époque mettent en lumière d'importantes carences qui limitent la rentabilité des entreprises, et ainsi, qui nuisent à leur capacité de se financer. Par exemple, López Espinosa (1994:4-10) explique que de par leur taille les MPMES sont relativement désavantagées vis-à-vis des entreprises plus importantes. Au niveau productif, elles sont désavantagées en raison de l'absence presque chronique d'économies d'échelles au niveau de la production et de la commercialisation, de l'utilisation de procédés technologiques simples et souvent dépassés, du peu de contrôle de la qualité des produits et des services, de l'absence de continuité dans la production et d'une faible productivité des facteurs de production, notamment de la main d'œuvre. D'autres facteurs au niveau de la gestion contribuent à la faible rentabilité des MPMES. Parmi les plus importants notons une faible capacité de négociations avec les fournisseurs et les clients, l'absence de capacité administrative de ses dirigeants, l'absence d'une division rationnelle du travail, l'absence de décisions concertées en raison de la préférence naturelle des petits entrepreneurs pour l'action individuelle, les résistances aux changements et une attitude passive en ce qui a trait à la promotion des produits sur le marché. Enfin des difficultés surviennent, en particulier pour la micro entreprise, en raison du caractère informel et de la situation d'irrégularité dans laquelle se trouvent souvent ces entreprises. Cela constitue un

frein important à leur développement dans la mesure où une reconnaissance légale est une condition indispensable pour recevoir du financement des diverses institutions, qu'elles soient privées ou publiques⁴⁵.

La NAFIN aussi participe abondamment à une meilleure compréhension des carences aux niveaux du financement des MPMES durant la période (1988-94). Dans le but de mieux connaître sa nouvelle clientèle, la banque effectue deux importantes études portant sur les caractéristiques et les besoins des MPMES en matière de financement. La première, l'étude de Ruiz Durán et Zúbiran Shadter (1992:xii), révèle que 28% des petits entrepreneurs interrogés ne compte que sur leur propre capital pour financer leur entreprise et que 60% d'entre eux s'affirment mal préparés pour satisfaire aux exigences des banques commerciales. En fait 58% d'entre eux ne produisent pas d'états financiers et 68% éprouvent de la difficulté à remplir les divers formulaires). C'est dans ce contexte que cette étude conclue qu'avec une aide étatique appropriée les MPMES peuvent devenir un élément stratégique de la politique d'ouverture économique. La seconde étude, plus exhaustive, celle de NAFIN-INEGI (1993)⁴⁶, confirme que le système bancaire commercial est effectivement mal adapté aux besoins de financement des MPMES. Selon l'étude, dans les six mois antérieurs, seulement la moitié des petites et moyennes entreprises et le quart des micros entreprises de l'échantillon avaient sollicité un prêt auprès d'une institution bancaire, et seulement 43% de micros, 50% des petites et 52% des moyennes entreprises ayant demandé un prêt l'avaient effectivement reçu, confirmant ainsi en partie l'adage qui veut que les banques ne prêtent qu'aux riches (NAFIN-INEGI,1993:32-35). Cette étude met également en lumière le faible niveau de formation des dirigeants des micros, petites et moyennes entreprises. Ce manque de formation est criant parmi les micros entrepreneurs, un sur deux n'ayant pas complété le cycle secondaire (NAFIN-INEGI,1993:18). En outre, lors de l'enquête plus de 50% des personnes interrogées, près de 69% dans le cas des petites et moyennes entreprises, se sont montré très intéressées à recevoir de la formation et de l'assistance technique de la part de la NAFIN notamment en marketing, administration, production et financement (NAFIN-INEGI,1993:30-31). L'un des résultats directs de ces enquêtes est de convaincre les dirigeants de la banque qu'un

⁴⁵ Il existe un très fort niveau de résistance de la part des petits entrepreneurs à une reconnaissance juridique de leur entreprise. En plus de l'effort administratif que cela demande, l'absence de statut légal leur permet d'échapper aux divers impôts et charges sociales exigés des entreprises (López Espinosa,1994:8-9).

⁴⁶ Les résultats de l'étude se basent sur une série d'entrevues effectuées à travers l'ensemble du pays auprès des dirigeants de 13,573 MPMES. À notre connaissance, l'étude de la NAFIN-INEGI (1993) demeure l'étude la plus importante réalisée au Mexique sur les besoins et l'environnement des MPMES.

meilleur accès au financement est une condition indispensable mais non suffisante pour augmenter la capacité concurrentielle des entreprises de petite taille et que le financement doit s'accompagner de mesures favorisant l'acquisition de compétences techniques chez les dirigeants d'entreprises (NAFIN Rapport annuel 1993:33). C'est dans ce contexte que l'on assiste en 1992 au lancement du PRODEM en complément des programmes de prêts.

En somme, la réorientation de l'institution vers les MPMES donne lieu à un effort théorique considérable qui permet de mieux connaître les besoins et les difficultés de ces entreprises, et d'ajuster l'offre de services de la NAFIN. Les meilleurs travaux sur le sujet sont réalisés soit sous les auspices d'agences gouvernementales, telle la NAFIN (NAFIN-INEGI,1993; Ruiz Dúran et Zubirán Schadter,1992; Casalet (dir.),1995), soit par des fonctionnaires de l'État bien qu'ils écrivent à titre personnel (López Espinosa,1994; Fald Kuri et Puchot Santander,1995; Werner,1994). Ces dernières observations sont indicatives sous deux aspects. D'un côté, elles illustrent la participation des *technicos* à la vie politique du pays. Plus important, d'un autre côté, elles montrent que les travaux théoriques font suite à la décision de fournir une aide aux MPMES, et en cela, que la publication de ces travaux sont une composante du processus de légitimation d'une décision essentiellement politique prise par le gouvernement au début du mandat (1988-94)⁴⁷. Aussi, une justification technique de la réorientation de l'institution est trop limitée. L'on doit également tenir compte de la dimension politique du processus.

7.4 LA RESTRUCTURATION DE LA NAFIN. LE PROBLÈME POLITIQUE QUE REPRÉSENTE LES MPMES

À l'aube de la mise en œuvre de leur programme de réformes économiques, les dirigeants politiques font face à un patronat divisé. Durant les années antérieures, les grandes entreprises avaient modifié leur stratégie passant de la recherche de rentes (*rent-seeking*) à la poursuite du profit (*profit-seeking*) et s'étaient ralliées à la décision gouvernementale de libéraliser l'économie

⁴⁷ Les institutions internationales participent également à ce processus de légitimation de la réorientation de la NAFIN vers les MPMES. Par exemple, l'ALIDE (dir.)(1994:13) écrit : «Une expérience qui mérite d'être soulignée pour l'avancement de la réforme financière mais surtout pour l'importance toute spéciale accordée au rôle de la banque de développement comme instrument de la politique de financement du développement est celle du Mexique. Dans ce cas, le rôle de la banque de développement se trouve intégré dans la politique gouvernementale de financement au développement en directe concordance avec la stratégie de modernisation économique que vient d'implanter ce pays. Ainsi, il est soutenu que les processus d'ouverture externe et de libéralisation économique peuvent impliquer des risques d'une plus grande concentration de la richesse, de l'inexistence d'opportunités égales et de la présence excessive d'un secteur minoritaire de la population. C'est pourquoi il est nécessaire que l'État maintienne une banque de

et le commerce. Les petites entreprises n'avaient pas suivi un cheminement identique. Pour la plupart elles restaient accrochées à une stratégie de recherche de rentes qui leurs avait permis de se développer sous l'ISI (1950-86)(Garrido,1992:58). En fait, sous le Président Salinas (1988-94), seulement 54.3% des entreprises de moins cinq employés croîtront. Par comparaison 95.0% des entreprises de plus de cent employés profitent de la période pour augmenter leur bilan (Mungara et Torres,1997:40). Dès les débuts du mandat (1988-94), cette division au sein du patronat s'impose aux décideurs politiques comme l'un des critères incontournables de la nouvelle politique économique et surtout de sa mise en œuvre, dans la mesure où les MPMES représentent en 1989 99.8% de toutes les entreprises et fournissent 74% de tout les emplois (Censo Económico,1989) et quasiment la moitié de l'emploi manufacturier, le secteur le plus vulnérable à l'ouverture économique (tableau 7.13).

C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre que le financement et le soutien aux MPMES soient devenus une priorité gouvernementale. Les programmes d'aide de la NAFIN permettent en maintenant les liens avec les petits industriels sinon de les rallier au projet de restructuration industrielle du moins à limiter et à désactiver un mouvement organisé d'opposition de leur part. Si dans l'ensemble, les programmes d'aide de la NAFIN doivent être vu comme des mesures compensatoires, certains de leurs éléments s'inscrivent dans la reprise du populisme avec lequel les réformes économiques doivent supposément rompre. Si pris isolément l'extension des clientèles de la NAFIN, la massivité des transferts et la rapidité de mise en œuvre des programmes ne sont guère significatifs, pris ensemble ils témoignent de la reprise du populisme.

7.4.1 L'EXTENSION DES CLIENTÈLES DE LA NAFIN VERS LES ENTREPRISES DE SERVICE ET LES MICROS ENTREPRISES

Si des coûts d'ajustement à la concurrence étrangère proportionnellement plus élevés justifient la prise en charge par l'État d'une partie des coûts d'ajustement des petites entreprises industrielles et manufacturières, cela se justifie beaucoup moins dans le cas des entreprises de service, en particulier des entreprises de service aux personnes, et des micros entreprises. Sans nier les problèmes de croissance que peuvent éprouver ces dernières entreprises, il demeure que la plupart de leurs problèmes ne sont pas directement reliés à l'ouverture économique. Pour ces entreprises, le coût d'ajustement à la concurrence étrangère demeure marginal du fait que leurs fonctions et les marchés qu'elles desservent, en particulier dans le cas des micros entreprises de

développement pour moduler, orienter et rythmer la forme et l'égalité d'opportunité au processus de modernisation».

type familial et artisanal, n'intéressent pas, sauf exception, les entreprises étrangères. Comment comprendre alors l'extension de la NAFIN vers ces clientèles? L'observation porte d'autant plus que si au tournant des années 90 la banque possède par l'entremise du FOGAIN un certain niveau d'expertise dans le financement des petites entreprises manufacturières, il en est tout autrement pour le financement des entreprises commerciales ou de services pour lesquelles la banque n'a aucune expertise. Pourtant, on a décidé que la banque doive dorénavant desservir ces nouvelles clientèles et leur fournir du financement. Selon la version officielle, cette mesure se justifie par la nécessité de compléter le cycle de production (Páramo, 1990:9). Peut-être, mais la mesure possède aussi l'avantage politique d'étendre à l'ensemble des MPMES les programmes de support de l'État et, de cette manière, d'augmenter considérablement les dividendes politiques attendus par les dirigeants politiques de telles mesures. Toutefois, cette mesure a pour effet de restreindre les sommes disponibles aux entreprises industrielles et manufacturières, aux prises avec d'importants coûts d'ajustement.

Comme le montrent les tableaux 7.18 et 7.19, cela se répercute au niveau des priorités de la banque durant la période (1989-94). Le tableau 7.18 illustre l'utilisation de l'ensemble des fonds de l'institution. Selon les années, les services financiers et le gouvernement fédéral se sont partagés, essentiellement au moyen d'émission d'obligations, plus de 50% (56.2%) des fonds de l'institution, leur participation variant entre 69.8% en 1990 et 43.2% des fonds en 1993. Au niveau du financement industriel, d'une manière générale, les infrastructures de même que l'industrie de base voient leur part diminuée. Cette diminution est en partie comblée par une augmentation de la part de l'industrie de transformation mais surtout par celle des services, qui passe de 4.3% en 1989 à un peu plus du quart du total les deux dernières années de la période. Le tableau 7.19 montre la répartition sectorielle des fonds prêtés, base du programme d'aide aux MPMES. Si en 1989 la totalité de l'appui de la NAFIN se dirige vers le secteur industriel, en 1994 ce secteur ne reçoit plus que 41.1% des fonds de l'institution. En terme de bénéficiaires, la baisse est encore plus marquée. De la totalité des bénéficiaires en 1989, les entreprises industrielles ne représentent plus que 32.3% des bénéficiaires en 1994. En fait, depuis 1991, les entreprises commerciales se voient accorder un plus grand nombre de prêts que les entreprises industrielles. Aussi, le tableau 7.19 illustre un déplacement depuis son secteur d'activité traditionnel vers des secteurs d'activité où la banque possède peu d'expertise et, d'une manière générale, qui sont beaucoup moins susceptibles que l'industrie d'être affectés par la

Secteur	1989	1990	1991	1992	1993	1994	Moyenne
Infrastructure	8.6	11.5	9.7	7.7	5.5	5.0	8.0
Industrie	22.7	15.9	15.9	22.4	24.8	25.9	21.3
Base	10.8	2.6	4.3	8.4	9.2	10.4	7.6
Transformation	11.8	13.3	11.6	14.0	15.6	15.5	13.6
Services	4.3	2.8	12.0	16.2	26.5	25.8	14.6
Finance	34.2	38.0	33.1	27.2	19.6	16.9	28.2
Gouvernement fédéral	30.3	31.8	29.4	26.5	23.6	26.5	28.0

Source : D'après NAFIN Rapport annuel (plusieurs parutions) (1989-1994).

Secteur	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Crédits	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Industrie	100.0	82.0	47.6	44.8	40.5	41.1
Commerce	0.0	9.7	32.7	33.9	36.2	32.4
Services	0.0	8.3	19.6	21.4	23.4	26.6
Bénéficiaires	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Industrie	100.0	79.6	36.8	30.2	33.7	32.3
Commerce	0.0	14.5	42.5	43.7	44.6	41.9
Services	0.0	5.9	20.8	26.1	21.7	25.8

Source : NAFIN, 1995c.

restructuration industrielle. De là, à dénoncer comme le fait Méndez Martínez (manuscrit:4) le fait que le secteur industriel ait été négligé, il n'y a qu'un pas:

«Il ne fait aucun doute qu'un certain appui à ces secteurs (commerce et service) soit nécessaire pour le fonctionnement adéquat du processus économique. De fait, il y a certains services, tel l'informatique, desquels dépendent la compétitivité d'une nation. Toutefois, de manière générale, l'industrie continue d'être le secteur le plus important de la production directe de la richesse et la pierre d'assise de la force économique d'une nation; pour cela, elle devrait avoir priorité. La politique des MPMES n'a pas attaqué avec suffisamment de force les obstacles au développement du secteur industriel, aussi l'appui à ce secteur a été passablement limité».

Cette opinion trouve largement écho au sein même de l'institution et parmi d'autres intellectuels⁴⁸.

⁴⁸ Cette opinion est largement partagée par un grand nombre d'employés de la NAFIN. L'un d'eux, nous citera le fait qu'un nombre considérable de prêts de la banque ait servi à financer l'achat de taxis comme exemple évident de gaspillage des fonds publics à des fins non stratégiques. Dans le même sens, le professeur Victor Urquidi, nous confiait que si des ajustements et des correctifs à l'action de l'institution étaient nécessaires, le gouvernement était allé beaucoup trop loin en limitant l'action de la banque au

L'évolution vers les entreprises de services et du commerce peut paraître surprenante si l'on évalue la politique d'aide de la NAFIN en termes de maximisation des retombées économiques mais pas du point de vue des retombées politiques. L'ajout des entreprises de ces secteurs permet d'augmenter la clientèle potentielle de l'institution à plus de 1.2 millions d'entreprises alors que restreindre l'aide qu'aux entreprises industrielles aurait limité le marché cible à seulement 137,206 entreprises (Censo Económico,1989). L'élargissement de la clientèle aux micros entreprises découle de la même logique politique.

Au moment de la restructuration de la banque, le concept de micro entreprise est encore une invention toute récente. Il date de 1988 et fut développé dans le cadre du Programme d'appui à la micro entreprise du secteur informel (*Programa de Apoyo a la Microindustria Informal, PROMICRO*)⁴⁹. L'objectif premier du PROMICRO était d'appuyer financièrement les micros entreprises de manière à mieux les intégrer dans la structure économique et ainsi inciter les micros entreprises du secteur informel à régulariser leur statut. L'impact du programme sur les micros entreprises est très mitigé. En fait, son action du programme (et l'observation s'applique également pour le programme de la NAFIN) est contradictoire dans la mesure où l'aide est conditionnelle à la régularisation du statut de ces entreprises, ce qui dans les faits les oblige à contribuer aux impôts, taxes et autres charges sociales de l'État. Autrement dit, l'aide du PROMICRO est conditionnelle à l'abandon du principal avantage que procure aux micros entreprises le secteur informel, à savoir l'absence de fiscalité, réduisant d'autant l'incitatif à participer au programme. À ce facteur principal s'ajoutent évidemment les autres éléments auparavant discutés qui limitent la participation des micros entreprises au financement institutionnel. C'est pourquoi, comme l'écrivait le responsable du programme : «Le PROMICRO n'a jamais pu se développer avec la portée et l'intention originellement proposées. L'auteur de la présente étude et de cette initiative (le PROMICRO) doit reconnaître son échec personnel»(López Espinosa,1994:32). Le PROMICRO fut abandonné en 1992.

Dans ce contexte, comment interpréter la volonté gouvernementale de répéter l'expérience lors de la réorientation de la NAFIN en 1989-90? La raison est politique, et ce pour plusieurs raisons. Premièrement, les quelque 1,2 millions de micros entreprises répertoriées par le recensement

financement des MPMES et qu'en cela le Mexique risquait de perdre un outil de développement majeur (entrevue avec l'auteur, le 7 février 1996).

⁴⁹ Voir sur le PROMICRO, López Espinosa,1994:22-32; Islas Martínez,1991:1.

économique de 1989 représentent officiellement 95% de l'ensemble des entreprises mexicaines (Censo Económico,1989); cela constitue déjà un puissant stimulus devenant irrésistible avec leurs quinze employés ou moins, souvent des amis ou des membres de la famille du propriétaire, pour un homme politique ambitieux. L'attrait est d'autant plus fort que le régime en crise de légitimité cherche à rejoindre et faire bénéficier de l'aide gouvernementale les couches les plus pauvres de la population, ces dernières étant traditionnellement parmi les grands supporters du PRI et parmi les plus susceptibles d'être influencées par les manipulations électorales (Cornelius,1996:tableau 4). L'élargissement aux micros entreprises permet également aux dirigeants politiques de renouveler le vieux discours intégrateur nationaliste voulant que le travail artisanal et familial, particulièrement dans les communautés indiennes, constitue le pilier de la culture nationale (Alba Vega,1995b:110-113). Enfin les fonds alloués aux micros entreprises constituent en pratique dans bien des cas une forme d'assistance sociale visant à soutenir économiquement les travailleurs déplacés lors de la restructuration économique de même que les sans-emploi poussés vers les occupations les plus marginales de l'économie nationale (López Espinosa,1995). Nonobstant le fait qu'il soit tout à fait légitime que le Mexique se dote d'un système de soutien des revenus, nous pouvons souscrire à l'idée voulant que camoufler cette politique de soutien des revenus sous le couvert d'un programme de développement industriel administré par une banque de développement n'est certainement pas le meilleur outil pour y parvenir.

Malgré que l'extension des clientèles de la NAFIN puisse se justifier économiquement pour les raisons évoquées nous croyons que l'extension des clientèles de la NAFIN vers le commerce, les services et les micros entreprises constitue un exemple évident de populisme. L'objectif n'est pas tant économique que politique : courtiser le plus grand nombre d'entreprises, en fait toutes les entreprises mexicaines sont théoriquement admissibles, en leurs distribuant les ressources de la NAFIN, et ce le plus rapidement possible.

7.4.2 LE CARACTÈRE MASSIF ET LA MISE EN ŒUVRE RAPIDE DES PROGRAMMES

Parce que les besoins de financement des entreprises est virtuellement sans fin, il n'est pas surprenant que les autorités optent pour une aide massive. Ce choix reste néanmoins surprenant sous au moins deux aspects. Premièrement, il contraste avec les pratiques antérieures en matière de financement public des MPMES. Sous l'ISI (1950-86), comme l'indique le niveau d'aide fourni à travers le Fonds de garanties et de développement de la petite et moyenne entreprise (*Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria, FOGAIN*), le plus

ancien et le plus important fonds dédié spécifiquement aux MPMES⁵⁰, l'appui gouvernemental à ce type d'entreprise constitue, au delà du discours officiel, une activité marginale (tableau 7.20). Si l'on compare l'aide fournie par le FOGAIN à celle fournie par la NAFIN aux MPMES, le contraste est encore plus frappant. Durant les années 70, le FOGAIN octroie en moyenne annuellement 1,742.2 prêts. Durant les années 80, cette moyenne augmente fortement pour s'établir à 7,501.3 prêts. Mais, c'est sous le Président Salinas (1989-94) et avec la réorientation de la NAFIN que l'aide gouvernementale aux MPMES prend son caractère massif. Dès la première année de la réorientation de la NAFIN, le nombre de prêts, soit 11,456 prêts, excède la meilleure année en terme de nombre de prêts du FOGAIN, soit ses quelques 10,079 prêts en 1983 (López Espinosa,1994:16). Par la suite, la progression est vertigineuse et culmine en 1994 avec 136,912 prêts, l'institution en accordant en moyenne plus de 72,800 annuellement, pour un grand total de 436,993 sur l'ensemble du mandat. Durant la période 1988-94 près de 20% des quelque 2,186,655 entreprises répertoriées lors du recensement économique de 1994⁵¹ auraient reçu en théorie un prêt de l'institution⁵². Autre élément révélateur du caractère politique de la restructuration de la banque est le fait qu'un peu plus de 60% des prêts accordés l'ont été durant les deux dernières années du mandat (1988-94), soit pendant la période de transition présidentielle de manière à maximiser les retombées politiques.

Est-ce que la NAFIN aurait pu faire plus pour les MPMES? Peut-être, mais pas beaucoup plus compte tenu des limites administratives auxquelles elle est alors confrontée et du temps qu'il lui est alloué pour accomplir sa nouvelle mission. C'est à ce niveau que le choix d'opter pour la massivité de l'aide surprend. Comme nous l'avons souligné, la multitude de petits prêts à accorder et l'extension de sa clientèle dans des domaines où l'institution ne possède pas ou peu d'expertise amène la banque à adopter le mode de distribution de second niveau les intermédiaires financiers lui fournissant à la fois un réseau de distribution pan-national à peu de

⁵⁰ Durant l'ISI (1950-86), l'appui financier direct aux MPMES sera fourni à travers trois principaux fonds dédiés, tous administrés par la NAFIN, à savoir : *le Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria* (FOGAIN) (à partir de 1953), *le Programa de Apoyo Integral a la Pequeña y Mediana Industria* (PAI) (à partir de 1978) et *le Programa de Apoyo a la Microindustria Informal* (PROMICRO) (à partir de 1986).

⁵¹ Les données sont celles de 1993 et excluent les institutions financières (NAFIN,1995d:tableau 6.1).

⁵² Le nombre de 20% surestime le nombre d'entreprises bénéficiaires dans la mesure où une entreprise peut avoir reçu plus d'un prêt.

FOGAIN (1954-88)		NAFIN (1989-94)	
Période	Nombre	Année	Nombre
1954-59	1,263	1989	11,456
1960-69	n.d.	1990	13,753
1970-79	17,472	1991	54,564
1980-88	67,512	1992	93,083
		1993	127,225
		1994	136,912
		1989-1994	436,993
Moyenne 1970-1979	1,747.2	Moyenne 1989-1994	72,832.2
Moyenne 1980-1988	7,501.3		

Sources : López Espinosa, 1994:16; NAFIN, 1995c.

frais et une expertise pour juger des projets dans les domaines qu'elle ne connaît pas. Toutefois, le mode de second niveau n'a pas que des avantages, il implique intrinsèquement une diminution de la capacité de contrôle de la banque sur l'utilisation de ses ressources. Consciente du problème, la banque émet alors des règles-cadres d'attribution, notamment l'obligation faite à la fois aux intermédiaires financiers et aux emprunteurs de participer financièrement aux projets qu'ils encourage. Toutefois, la NAFIN rencontre un obstacle important dans la réalisation de son plan.

Au tournant des années 90, nonobstant les banques commerciales, dont l'attitude et le comportement envers les MPMES servent à justifier la réorientation de la NAFIN, le Mexique ne compte que très peu d'institutions financières bien développées. Par exemple, à la fin des années 80, les unions de crédit, qui deviendront le fer de lance du réseau d'intermédiaire financier de la NAFIN, ne comptent que quelques institutions, la plupart, une quinzaine, oeuvrant dans le secteur agricole (Mansell Carstens, 1995:137,143). Il faut attendre la restructuration des banques de développement et l'adoption du modèle de second niveau pour que leur nombre augmente rapidement, pour s'établir à 330 en 1994, du fait que les unions de crédit : «Se sont spécialisées dans la canalisation du financement des banques commerciales et de développement vers leurs membres» (Mansell Carstens, 1995:140). Aussi, lors de la constitution de son réseau, la NAFIN doit non pas tellement choisir parmi les diverses institutions non bancaires existantes mais, dans la plupart des cas, aider à créer de telles institutions.

L'obligation d'agir rapidement, non seulement en raison du besoin de diminuer les coûts d'ajustement des entreprises dans le contexte de l'ouverture économique, mais également en raison des échéances électorales exacerbe le problème. Devant le peu de candidats et devant l'impératif d'agir rapidement, la sélection de la NAFIN est moins que diligente. La banque se met à accepter tous ceux qui se proclament alors financier et qui disposent d'un capital suffisant⁵³, ouvrant ainsi la porte à l'inexpérience, aux aventuriers et aux fraudeurs⁵⁴. Au terme de cet exercice, la NAFIN se retrouve avec un réseau d'intermédiaires important en nombre : 554 dont 528 non bancaires (tableau 7.4), mais faible au plan administratif. Les faiblesses structurelles du réseau d'intermédiaires ne tardent guère à se manifester. À partir de mai 1993, d'une manière générale, la capitalisation des intermédiaires se détériore. En octobre 1994, la NAFIN doit intervenir pour se protéger non seulement contre la détérioration financière des intermédiaires mais également contre les cas de malversation et de fraudes qu'elle détecte (NAFIN,1997:2). Elle augmente alors sa participation directe, ou de premier niveau, dans la distribution des prêts (voir tableau 7.3). Elle émet aussi des règles d'opération plus strictes, comme l'établissement d'une limite quantitative aux sommes qu'un intermédiaire peut consentir à une entreprise, soit 5% du portefeuille de l'intermédiaire, et l'obligation faite aux intermédiaires de maintenir un taux de mauvaises créances plus bas que celui de la moyenne des banques (NAFIN,1997:2). Toutefois, pour éviter une situation politiquement embarrassante pour les décideurs politiques, il faut attendre la fin du mandat (1988-94) et la crise du peso de décembre 1994 pour que l'institution entreprenne de vraiment restructurer son réseau d'intermédiaires⁵⁵. Depuis 1995, pour être un intermédiaire de la NAFIN, une institution financière doit avoir démontré non seulement sa viabilité économique mais également la moralité de ses administrateurs. Ainsi, des quelque 528 intermédiaires non bancaires que compte le réseau à la fin de 1994, il n'en reste que 112 en date d'octobre 1995 (NAFIN,1997:3). Cela en dit long sur la viabilité du réseau sous le Président Salinas (1988-94) et l'utilisation des ressources de la NAFIN à des fins politiques.

Pour les raisons qui viennent d'être évoquées, nous croyons que la restructuration de la NAFIN vers les MPMES s'explique d'abord, malgré les justifications officielles, par des considérations

⁵³ Dans le cas des unions de crédit, le capital requis pour se faire accréditer par la CNB a amplement varié, s'établissant à 150 mille Npesos en février 1990, à 660 mille Npesos en juin 1990, à 850 mille Npesos en mars 1993, à 950 mille Npesos en mars 1994, à 750 mille Npesos en juin 1994 et à 3 millions de Npesos en octobre 1994 (Mansell Carstens,1995:136 note 79).

⁵⁴ Un directeur de la NAFIN, entrevue avec l'auteur.

⁵⁵ Parmi les autres conséquences immédiates des la crise du peso, notons, le recentrage de l'institution sur l'industrie et l'abandon de sa mission à l'endroit des entreprises commerciales et de services.

politiques dans le contexte de problèmes de légitimité qu'affronte le régime depuis la crise de 1982. La mesure permet aux décideurs politiques d'une part de se concilier avec la multitude des petits entrepreneurs qui en raison des réformes et de l'ouverture économiques connaissent d'importants coûts d'ajustement tandis que d'autre part l'extension des clientèles permet d'octroyer des bénéfices aux groupes les plus sensibles à la manipulation électorale et au patronage. Sur ce plan, la succession du Président Salinas (1988-94) est très révélatrice. Suite à l'assassinat du candidat présidentiel Luis Donaldo Colosio qui a titre de ministre du Développement social était responsable de la mise en œuvre du PRONASOL, et suite à la désignation subséquente de son chef de campagne, Ernesto Zedillo Ponce de León pour le remplacer, Oscar Espinosa Villareal démissionnera de son poste de PDG de la NAFIN (1989-93) pour devenir l'organisateur en chef de la campagne présidentielle de l'actuel Président du Mexique (1994-2000).

7.5 LA NAFIN ET SON CHANGEMENT D'ORIENTATION

Contrairement aux préceptes des théories néo-institutionnelles et des choix rationnels à l'effet que l'institution résistera aux changements qui affectent sa culture, le niveau de ses ressources et sa puissance politique, le conflit anticipé entre le gouvernement et la banque ne se matérialise pas. Au mieux, le gouvernement et la haute direction de la banque, nommée par ce dernier, durent faire face à un mouvement peu organisé et d'arrière-garde provenant des cadres intermédiaires et des professionnels, qui se plaignaient, inter alia, des éléments populistes inclus dans le plan de transformation, du manque de contrôle dans le processus d'allocation des prêts que suggère l'adoption du mode de second niveau et surtout de la perte de l'expertise institutionnelle dans la gestion des grands projets industriels. Là où se situe le mouvement d'opposition le mieux organisé et le plus général, c'est à la division de la planification et de la recherche c'est-à-dire au niveau de la division qui, sous l'ISI (1950-86), définissait traditionnellement les grands projets et les secteurs à développer en priorité et qui pour cette raison avait le plus à perdre du projet de restructuration⁵⁶. Plusieurs raisons peuvent être évoquées pour expliquer pourquoi le peu d'engouement pour le projet de restructuration de la NAFIN ne s'est pas transformé en un vaste mouvement d'opposition.

⁵⁶ La plupart des observations de cette section, nous ont été fournies soit par Isabel Vargas, analyste senior, planification industrielle, division de la recherche, NAFIN (entrevue avec l'auteur, 30 novembre 1995), soit par José Parrá, sous-directeur organisation (personnel), NAFIN (entrevue avec l'auteur, 24 janvier 1996).

Malgré le fort esprit de corps qui caractérise l'institution, la plupart des employés adoptent face à la restructuration proposée une stratégie attentiste, et ce pour trois raisons. Au plan individuel, le coût de s'opposer ouvertement à une décision du conseil d'administration et de la haute direction est très élevé. Il peut aller de la démotion au congédiement en passant par l'absence de promotion.

En second lieu, les coûts, voire les gains de la restructuration, ne se sont pas distribués uniformément parmi les divers départements. Par exemple, si la division de la planification et de la recherche compte parmi les grands perdants, celle du crédit voit son pouvoir augmenter du fait qu'elle reçoit de nouvelles fonctions, de nouveaux employés et un budget plus important, tandis que pour la division du financement, l'impact de la réorganisation est presque nul si ce n'est le fait que d'autres financiers sont maintenant au pouvoir.

Enfin, en favorisant un changement de garde, la politique du personnel de l'institution accentue cette répartition inégalitaire des coûts de la réorientation. Comme l'indique le tableau 7.20, en 1989, 628 employés, environ 16.6% de l'effectif, quittent l'institution. Les employés comptant le plus d'ancienneté et de ce fait les plus identifiés à la période ISI sont particulièrement incités à quitter volontairement par un programme spécial de mise à la retraite. L'année suivante, ils sont en partie remplacés par 141 nouveaux employés, provenant principalement du FOGAIN, du PAI et du PROMICRO et embauchés pour apporter leur expertise à la division du crédit dans la gestion des prêts aux MPMES. De plus comme l'indique également le tableau 7.21, un certain nombre d'employés plus jeunes mais identifiés au modèle ISI se voient offrir des postes dans les nouvelles places d'affaires régionales de la NAFIN, créée durant le mandat (1988-94) pour promouvoir les services de l'institution, se rapprocher de la clientèle et, dans bien des cas, aider à la création des intermédiaires financiers⁵⁷. Si pour la plupart cela constitue une promotion, le transfert du siège social aux succursales régionales les éloigne des centres décisionnels de la capitale, ce qui dans le contexte mexicain les met à toutes fins pratiques sur une voie d'évitement.

⁵⁷ En 1994, outre le siège social, la NAFIN compte neuf directions régionales et soixante-sept succursales de même que des bureaux étrangers à New York, Washington, Londres, Buenos Aires et Tokyo.

TABLEAU 7.21
NAFIN : EFFECTIFS ET PLACES D'AFFAIRES (1988-94)

Année	Effectif	Places d'affaires	Nombre d'employés au siège social (% du total)
1988	3,786	n.d.	n.d.
1989	3,158	60	n.d.
1990	n.d.	50(a)	n.d.
1991	n.d.	51	n.d.
1992	3,299	55	68.3
1993	3,399	78	61.3
1994	3,364	82	60.7

Note : a) La baisse du nombre de places d'affaires en 1990 résulte du fait que le nombre de nouvelles places d'affaires créé cette année-là n'a pas été suffisant pour annuler le transfert au ministère des Finances en vue de sa privatisation des actifs, détenus en majorité par la NAFIN de la Banco Internacional dont certaines succursales servaient de places d'affaires régionales.

Sources : NAFIN, 1995e; CNB (plusieurs parutions 1992-1994a).

Ces raisons que l'on peut qualifier de bureaucratiques n'expliquent qu'une partie, et probablement qu'une petite partie, de la faible capacité de résistance au changement de l'institution. La principale raison est d'ordre politique et sociologique. Une institution de promotion de premier plan ne cadre simplement plus avec les objectifs politiques de la nouvelle administration, à savoir premièrement se concilier avec la classe d'affaires, puis de favoriser l'investissement privé national et étranger de même que les exportations comme principaux moteurs de la croissance.

CONCLUSION

Tant et aussi longtemps que l'action institutionnelle permettait d'organiser une coalition de support pour les dirigeants politiques et était garantie par la dépendance de l'État aux actions et aux ressources de la communauté d'affaires, la banque a pu influencer par ses décisions techniques les choix gouvernementaux, illustration de son autonomie. À partir des années 70 mais surtout depuis 1986, elle perd cette autonomie et devient de plus en plus perméable au changement lorsque, pour des raisons politiques et économiques, son action ne permet plus de concilier au niveau sectoriel les intérêts politiques des dirigeants et économiques de la communauté d'affaires. Dans le cas de la NAFIN, le changement est d'autant radical que la nouvelle coalition du régime repose sur le transfert des actifs et des responsabilités en matière d'investissement et de promotion industriels de la banque de développement au secteur privé, ce qui laisse ne qu'un rôle secondaire à assumer par l'institution.

Toutefois pour conserver cet instrument commode, tant du point de vue politique, comme le montre l'exemple de la restructuration de la banque sous le Président Salinas (1988-94), que financier du fait que la NAFIN permet de financer les interventions de l'État sur le marché, les dirigeants doivent lui assigner de nouvelles fonctions compatibles avec la politique d'ouverture économique qu'ils poursuivent depuis 1986. Cette justification ils la trouveront dans les carences au niveau du financement privé des MPMES. Aussi, nonobstant le fait que les programmes de prêts de la NAFIN répondent à des besoins réels de financement des MPMES, l'utilisation politique des ressources de la banque a diminué la portée et l'efficacité de la politique industrielle mexicaine, notamment en ce qui concerne les petites et moyennes entreprises manufacturières, beaucoup plus exposées que celles des services et du commerce ou encore des micros entreprises à la venue de la concurrence étrangère. Mais nous croyons que cela n'était qu'un objectif secondaire de la restructuration de la NAFIN. Dans les faits malgré le caractère massif de l'appui, la grande majorité des MPMES ne recevra aucune aide gouvernementale et devra se débrouiller seule pour assurer leur compétitivité. L'objectif principal était plutôt de doter l'État d'un instrument, et accessoirement de préserver cet instrument, lui permettant d'alimenter des réseaux de soutien voir de coopter et de diviser les opposants et ainsi, à terme, d'assurer la survie politique des dirigeants.

Si notre interprétation de la restructuration de la NAFIN en faveur des MPMES à l'effet que cette dernière vise avant tout à préserver cet instrument puis à limiter l'opposition des MPMES traditionnellement proche du PRI plutôt que, comme le veulent les justifications officielles, à assurer le développement de ces entreprises, cela appuie l'argument de la thèse de trois manières. D'une part, cela illustre le caractère ambivalent des institutions, ces dernières se structurant à la fois sur la base de considérations techniques dictées par le marché et par des objectifs politiques poursuivis par les autorités. Évidemment, la réalisation de ces objectifs plus ou moins complémentaires peut susciter au plan institutionnel des inconsistances administratives qui limitent la portée des interventions, comme se fut le cas pour la NAFIN durant le mandat du Président Salinas (1988-94). D'autre part, cela montre que ce qui assure la pérennité de l'institution est en définitive sa capacité de financer l'intervention de l'État, la force politique de la banque variant en fonction du nombre de sources de financement à la disposition de l'État. Sur ce plan, sous le Président Salinas (1988-94) la banque se trouve désavantagée. Elle se trouve «conurrencée» d'un côté par la possibilité de financer l'intervention de l'État par un resserrement de la fiscalité, par la vente d'actifs publics et par le développement du marché

obligataire national et, d'un autre côté, par le fait que les investisseurs privés nationaux et internationaux se montrent prêts à financer la croissance et la reconversion industrielle des grandes entreprises, limitant d'autant le rôle de l'État en la matière. Enfin, d'une manière générale, cela illustre la capacité des dirigeants politiques à modifier, lorsqu'ils en ressentent le besoin, le système de gestion économique de manière à réorganiser les intérêts et ainsi maintenir ou créer des liens entre l'État et la société. Comme le montre l'exemple de la Nacional Financiera, pourtant décrite comme la meilleure représentation institutionnelle de l'autonomie de l'État mexicain, la capacité des institutions à entraver ce processus demeure extrêmement faible. Avec la présentation de la restructuration de la banque durant les années 90 se termine la seconde partie de l'analyse de sa trajectoire institutionnelle. Nous sommes maintenant prêts à tirer des enseignements généraux quant à la dimension institutionnelle de l'ajustement structurel.

CONCLUSION GÉNÉRALE

INSTITUTION ET CHANGEMENT

Les institutions sont le produit des interactions humaines et des conflits sociaux. Elles sont le reflet de circonstances historiques particulières et de l'institutionnalisation des solutions pour résoudre des problèmes entre les différents groupes et classes de la société. En ce sens, les institutions représentent un compromis politique qui correspond au rapport de force des divers agents qui participent à la recherche de solutions. Dans le cas des institutions à vocation économique comme le sont les banques de développement, ces dernières se structurent autour des objectifs politiques des dirigeants et des objectifs économiques de la communauté d'affaires nationale, qui peuvent être plus ou moins complémentaires. Toutefois, du fait que par leur contrôle de l'État les dirigeants politiques puissent rendre obligatoire leurs décisions et qu'ils aient accès à un niveau inégalé de ressources politiques, ce sont les objectifs politiques qui priment, l'influence du patronat reposant avant tout sur le contrôle des capitaux et de l'investissement.

Évidemment, la force relative des participants évolue, la conjoncture change, de nouveaux problèmes surviennent, de nouvelles techniques sont développées et les anciennes se raffinent, c'est pourquoi les institutions doivent s'adapter à l'évolution du contexte politico-économique dans lequel elles fonctionnent. Le rythme du changement sera lent à la marge et d'une manière générale prévisible, et ce pour deux raisons. D'une part, les institutions alimentent des réseaux politiques. À l'interne, dans la mesure où les institutions assument des fonctions administratives, elles créent un corps intermédiaire qui a tout intérêt à utiliser les ressources dont il dispose pour assurer la pérennité voire l'expansion de l'institution de manière à maximiser ses propres intérêts. À l'externe, certains agents bénéficient des solutions apportées de sorte qu'ils sont prêts à se mobiliser pour les défendre. Ainsi, l'un des premiers effets des institutions politiques est de favoriser la transformation sociale des pays. D'autre part, d'une manière générale, même si sous certains aspects la performance des institutions apparaît sous-optimale, elles abaissent le coût de

transaction entre les agents, notamment en permettant une certaine prévisibilité des actions individuelles, ce qui leurs confère une valeur intrinsèque, diminuant d'autant les incitatifs aux changements. En fait, étant donné les coûts et face à l'incertitude, les agents préfèrent souvent investir leurs ressources dans le perfectionnement des institutions existantes plutôt que de tenter d'en créer de nouvelles. On parle alors de rétroaction positive (*positive feedback*) et d'effet de renforcement (*increasing returns*)¹. Pour ces raisons, la stabilité et la trajectoire institutionnelle s'appuient non seulement sur l'action institutionnelle mais aussi sur l'ensemble des interactions sociales qu'elles suscitent et entretiennent.

Dans un cadre normal, il est correct que la plupart des chercheurs considèrent que la structure politique et le cadre institutionnel constituent plus ou moins une constante analytique, les politiques au temps t étant principalement déterminées par les politiques au temps $t-1$, et s'intéressent plutôt aux stratégies mises de l'avant par les divers agents pour atteindre leurs objectifs. Là où cette stratégie de recherche achoppe, c'est lorsque les règles du jeu changent rapidement et d'une manière radicale. On s'aperçoit alors que l'on avait systématiquement surestimé les freins au changement, telle l'inertie institutionnelle, et parallèlement sous-estimé les facteurs de changement. C'est un peu comme lorsque les ingénieurs qui juraient hier de la solidité de leur barrage, aujourd'hui ahuris, accusent la forte pluie nocturne d'avoir emporté l'ouvrage. S'il est vrai que la pluie peut être la cause directe du désastre, des analyses plus poussées révéleront sans doute, malgré l'apparente solidité de l'ouvrage, que d'importantes fissures cachées, causées par l'usure du temps et le manque d'entretien, s'étaient formées et minaient les bases et la capacité portante du barrage.

Les changements radicaux des institutions procèdent d'une même logique. Nonobstant le cas où des forces révolutionnaires ou des armées étrangères renversent l'ordre établi, les changements au niveau de la structure institutionnelle surviennent habituellement lors de désordres économiques majeurs. Les crises économiques ne permettent pas à priori de prédire l'orientation future des politiques ni s'il y aura quelque changement que ce soit. Seules celles qui entraînent un réexamen de l'efficacité politico-économique du modèle économique existant peuvent être sources de changement. Même dans ce cas, le changement ne se fait pas mécaniquement, il doit être appuyé politiquement. Si comme North (1990:5) l'affirme, une théorie du changement des institutions politiques doit avoir pour point de départ l'individu, elle doit se concentrer avant tout sur les individus les plus politiquement puissants. Le changement politique est affaire d'élites. Bien que

¹ Pour une synthèse de l'argument, voir North, 1990; Pierson, 1997.

leur forme et leur action puissent refléter certains aménagements visant à accommoder des intérêts particuliers puissants, notamment économiques, les institutions ne découlent pas principalement d'échanges volontaires comme le sont les relations marchandes, base de l'argument de North (1990). Elles sont créées et maintenues d'autorité par l'État dont les objectifs correspondent à ceux des dirigeants, eux-mêmes juge et partie, et visent à alimenter leurs réseaux politiques et à maintenir une certaine organisation du pouvoir en société dans le but d'assurer leur pérennité. Les dirigeants politiques distribuent ainsi les ressources de l'État et de la société à des groupes qu'ils considèrent politiquement importants. Ce faisant, ils modifient les préférences, les calculs, les ressources et les stratégies des agents sociaux pour participer au partage des rentes offertes. De cette manière, les dirigeants contrôlent et structurent le jeu politique. Même pour ces derniers, les changements radicaux demeurent politiquement périlleux, c'est pourquoi ils ne sont entrepris que dans des circonstances exceptionnelles, comme de profonds désordres économiques qui remettent en cause la légitimité du régime. Aussi, d'une manière générale, les dirigeants politiques préfèrent bâtir sur la base des institutions existantes, pour y asseoir leur autorité, plutôt que de prendre le risque de l'inconnu.

Les dirigeants et par extension ceux qui bénéficient des politiques ont un triple intérêt à institutionnaliser leurs relations. D'une part, les institutions prennent en charge l'administration quotidienne des relations. D'autre part, l'institutionnalisation permet d'étendre l'horizon des politiques au-delà de la durée des mandats. Enfin dans certain cas, notamment dans le domaine économique, l'institutionnalisation des relations permet d'augmenter la crédibilité des dirigeants en liant leurs propres mains et en diminuant ainsi l'incertitude quant aux actions gouvernementales futures². Au fil du temps, par la bureaucratisation des processus et la socialisation du personnel, les institutions acquièrent une certaine autonomie décisionnelle, notamment dans le domaine technique, et peuvent devenir elles-mêmes sous certaines conditions, une force politique.

Bien que l'accès à un certain niveau de ressources apparaisse une condition à l'action institutionnelle, la force politique d'une institution et par extension sa capacité de résistance aux changements ne réside pas tant dans ses attributs propres. Dans l'exemple de NAFIN, les attributs

² Le cas de l'ouverture des négociations et de la ratification de l'ALENA par le Mexique est un bon exemple de l'énoncé. Par l'ALENA, le Président Salinas (1989-94) voulait à la fois établir la crédibilité du Mexique auprès de la communauté internationale et des investisseurs étrangers quant à la poursuite des réformes économiques et empêcher qu'un de ses successeurs ne renverse ses décisions en institutionnalisant sa politique économique libérale dans un traité commercial international.

de la banque sont relativement demeurés les mêmes. Elle continue à attirer les meilleurs talents et concentre une partie appréciable de l'expertise technique. Elle demeure la principale banque de développement du pays et l'une de ses plus importantes institutions financières. Elle jouit toujours de l'appui et de la reconnaissance de la communauté financière internationale. Son prestige demeure grand. Bref, elle peut comme hier être considérée pour reprendre l'expression de Geddes (1988:186), comme l'une des principales «poches d'efficience» au sein de l'État mexicain. C'est pourquoi prédire des changements institutionnels radicaux sur cette base tournerait rapidement court, d'autant plus qu'une partie importante de son personnel valorise toujours la substitution des importations et l'intervention de l'État comme principal moteur de la croissance économique.

La force politique d'une institution est plutôt liée à la recherche de légitimité par les dirigeants politiques et surtout par ce que nous avons appelé le niveau de dépendance de l'État aux ressources du marché, c'est-à-dire la capacité des dirigeants politiques de réaliser leurs objectifs dans une société où l'autorité et la propriété sont institutionnellement séparées, ce qui confère en quelque sorte un droit de veto à la communauté d'affaires, lequel s'exerce directement par son refus d'investir et par la fuite des capitaux, et indirectement à travers son refus de financer l'action de l'État. La forte autonomie de la NAFIN durant le développement stable (1950-69) s'explique ainsi par sa capacité de financer sur le marché son intervention et par extension celle de l'État, dans un contexte où les sources de financement de ce dernier sont limitées. Elle peut alors faire valoir aux autorités que des interventions politiques mineraient sa crédibilité auprès des investisseurs, avec comme pour effet de diminuer le nombre et la magnitude de ses interventions, et sur cette base, la légitimité des dirigeants politiques. Il existe donc à cette époque un espace politique qui permet à la banque de se doter d'un personnel compétent, de modes d'opération et d'objectifs de rentabilité similaires aux banques privées de manière à assurer son financement. Toutefois, cet espace est circonscrit par la dépendance de l'État vis-à-vis les ressources de la communauté d'affaires, ce qui en pratique la limite souvent à la prise en charge de secteurs économiques délaissés par l'entreprise privée de manière à ne pas heurter ses intérêts et à assurer une complémentarité de leurs actions respectives. Parce que durant les années 80 la NAFIN est de moins en moins capable comme par le passé de concilier par son action les intérêts politiques des dirigeants et les intérêts économiques du leadership patronal, la banque est devenue très perméable au changement.

C'est la crise de l'endettement des années 80 qui est la cause directe de la restructuration de l'institution au début des années 90, mais c'est la perte de l'efficacité relative tant au plan

économique que politique de son action qui en est la cause profonde. À partir du milieu des années 60, le poids politique de l'institution commence à décliner, lentement au début, puis rapidement avec le début de la crise de 1982. Il y a quatre raisons à cela. Premièrement, avec le développement accéléré de l'économie mexicaine, l'institution est victime du déplacement de la croissance et de la complexification des problèmes. La croissance se déplace des infrastructures et des industries de base sur lesquelles elle exerçait un quasi monopole, vers les industries de transformation et le secteur énergétique où elle entrait en concurrence avec le secteur privé ou avec d'autres institutions publiques telles PEMEX, puis, enfin, depuis l'ouverture économique, vers le secteur exportateur domaine où la banque n'a traditionnellement joué qu'un rôle marginal. L'institution avait ainsi atteint ses limites fonctionnelles et son rôle comme principe régulateur de la croissance s'en trouvait réduit.

Deuxièmement, non seulement les découvertes pétrolières durant les années 70 créent un nouveau pôle de croissance qui échappe à la NAFIN, en favorisant l'accès aux capitaux étrangers, elles diminuent, d'une part, le contrôle exercé jusqu'alors par l'institution sur la génération et l'allocation des ressources externes, et d'autre part, les incitatifs à une saine gestion financière non seulement de la banque mais de l'ensemble du secteur public, les déficits pouvant être facilement comblés par des emprunts internationaux. La NAFIN n'est pas différente des autres détenteurs de capitaux, sa force politique est inversement proportionnelle à la disponibilité des capitaux. Avec la suppression des crédits internationaux durant les années 80, la NAFIN regagne un peu de son influence perdue. Mais les prêts qu'elle peut obtenir des institutions multilatérales de crédit suffisant à peine à satisfaire les besoins les plus pressants tel la protection de l'emploi et de l'appareil productif, d'aucune manière la banque ne peut dégager de ressources financières permettant au gouvernement mexicain de faire face à ses obligations internationales et de stimuler la croissance nécessaire pour regagner l'appui populaire. La reprise des flux financiers et de l'investissement passe alors par la fin des déficits gouvernementaux, une restructuration majeure du secteur public, la suppression des subsides à la production et à la consommation, une inflation sous contrôle, la fin des systèmes de contrôle et d'allocation sectorielle du crédit et la libéralisation commerciale. À l'évidence cela laisse peu de place à un État interventionniste.

Troisièmement, la crise de l'endettement a eu un triple effet sur l'organisation des intérêts au Mexique ce qui favorise le changement de modèle économique. En abaissant le niveau de vie de la population, elle nivelle la légitimité du régime et encourage un réexamen de la rentabilité politique du modèle ISI et de ses instruments. Puis en limitant les options politico-économiques,

la crise accélère la concentration du pouvoir politique autour de la Présidence et au sein des institutions à vocation économique centrale telles la Banque du Mexique, le SHCP et le SPP, fiefs du courant monétariste, appelées à négocier le contentieux de la dette internationale et à administrer le plan d'ajustement, et aide ainsi à la transformation de la classe politique. Enfin, elle favorise le secteur exportateur en remplacement des entreprises liées à la substitution et au secteur pétrolier comme principal lieu de la croissance économique et de l'emploi. Ces trois éléments ont eux-mêmes pour effet de limiter encore plus l'influence politique des institutions sectorielles liées à la substitution, déjà affaiblies politiquement pour leur rôle dans l'endettement du pays et le maintien des sociétés d'État inefficaces.

Aux yeux d'un politicien, une institution particulière n'a d'intérêt que par le support populaire que son action lui procure. Dans le cas de la NAFIN, il existe une correspondance entre les stratégies adoptées par les politiciens pour assurer leur support populaire et l'action institutionnelle. Dans les années 30, la création de la NAFIN correspond à une période où les décideurs politiques veulent asseoir l'autorité de l'État révolutionnaire en se dotant d'instruments leur permettant d'agir sur le développement dans le contexte de la reconstruction nationale, de la Grande Dépression et d'une classe d'affaires embryonnaire. L'essor de l'après-guerre de la banque correspond à la volonté gouvernementale d'intégrer le secteur privé à l'effort d'industrialisation et de favoriser son expansion en le protégeant de la concurrence étrangère, par l'octroi de subsides et de subventions, et par la prise en charge directe des secteurs qu'il délaisse en raison des montants en jeu, de sa longue maturité ou de sa faible rentabilité. Durant le développement stable (1950-69) l'action institutionnelle permet d'orchestrer une grande coalition de support composée principalement du secteur privé lié à la substitution, de la bureaucratie et des travailleurs de l'industrie tout en tentant, d'une manière générale d'élever le niveau de vie de la population. Durant les années 70, en perte de légitimité en raison de la détérioration des conditions économiques, de la paupérisation des campagnes et de la répression sanglante des manifestations étudiantes, les dirigeants changent de stratégie. Ils ont recours à l'endettement externe pour financer des politiques expansionnistes populistes vues comme le seul moyen de regagner la faveur populaire. Ce faisant, ils déclenchent l'hostilité du leadership patronal qui se met à réclamer à la fois la démocratisation du régime et le désengagement de l'État de la sphère économique. Cette hostilité s'estompe rapidement lorsque, sous le Président López Portillo (1976-82), l'État décide de financer massivement l'expansion des entreprises. Dans ce contexte, la NAFIN va à la fois administrer des fonds dédiés politiquement ciblés, protéger l'emploi en absorbant les entreprises privées en difficulté et étendre ses activités dans le domaine de la

transformation et des biens d'équipement, le tout financé par des emprunts externes. C'est pourquoi à la fin du développement populiste (1970-82), la NAFIN se retrouve à la tête d'un empire industriel aussi vaste qu'inefficace. Avec la crise de l'endettement des années 80, non seulement les dirigeants n'ont tout simplement plus les moyens d'entretenir une aussi vaste coalition, ils sont de nouveau à couteaux tirés avec le patronat en raison de la nationalisation bancaire et des difficultés économiques. Après six années d'austérité économique, la popularité du gouvernement est au plus bas. C'est alors que le régime dirigé par le Président Salinas (1988-94) entreprend d'organiser une nouvelle coalition, centrée cette fois sur le transfert de responsabilités de l'État vers les agents privés nationaux et étrangers. La NAFIN contribue de trois manières à la rénovation des bases sociales du régime. Tout d'abord, elle absorbe les coûts de l'assainissement financier des sociétés d'État, vu comme une condition préalable à leur transfert à des intérêts privés. Puis, elle transmet, par l'achat d'obligations gouvernementales, la plus grande partie du produit de leur vente au Trésor public, ce qui aide les autorités à financer des interventions politiques, comme le PRONASOL. Enfin, elle met rapidement, trop si l'on considère les carences administratives, en place un vaste programme d'aide, à la limite du populisme, aux petites entreprises, principales perdantes de la restructuration industrielle mais numériquement nombreuses et traditionnellement proche du PRI, visant à assurer le support populaire à court terme du régime.

Comme l'exemple de la NAFIN en témoigne, non seulement la forte opposition aux réformes économiques de la part des institutions sectorielles appréhendée par les écoles institutionnelles et les choix rationnels ne s'est jamais matérialisée (l'opposition restant confinée aux échelons inférieurs des institutions), les institutions sectorielles ont participé activement à la constitution de la nouvelle coalition de support du régime. Même si elles sont soumises à d'importants changements au niveau de leur rôle, cela n'a pas pour effet de supprimer le fait qu'elles continuent d'être des intermédiaires entre les autorités politiques et les clientèles visées par les politiques et qu'elles assurent de cette manière une certaine cohésion de l'action étatique permettant au besoin des interventions administratives et politiques. Ainsi, si à l'échelle institutionnelle le changement du rôle de la banque de développement apparaît important et reflète une rupture vis-à-vis des pratiques institutionnelles antérieures, à l'échelle de l'ensemble du système politique mexicain, le processus de changement s'inscrit plutôt dans la continuité des pratiques politiques traditionnelles que sont le présidentialisme, la concurrence entre les factions du PRI, l'exclusion de la vaste majorité de la population à l'élaboration des politiques, le recours au patronage politique pour assurer la réélection des candidats du parti et, enfin, la négociation

directe avec le patronat sur les conditions de sa participation à l'effort de développement. L'observation illustre que même les décideurs politiques sont soumis à des contraintes, qu'elles soient économiques, politiques ou institutionnelles, qui limitent leurs choix et conditionnent les stratégies qu'ils adoptent pour parvenir à leurs fins. Toutefois, le fait qu'ils se situent au sommet de la structure politique leur procure un accès sans égal aux ressources de l'État, définies ici au sens large, que sont l'autorité, la force, l'argent et l'expertise technique de sa bureaucratie. Les décideurs sont de ce fait les mieux placés de la société pour organiser de nouvelles coalitions et pour modifier le cadre institutionnel national.

Évidemment il est toujours hasardeux de généraliser les observations faites à partir de l'analyse d'un seul cas. En cela, les conclusions atteintes ne doivent pas être considérées comme finales mais plutôt comme un programme de recherche qui permettrait de mieux comprendre comment les sociétés évoluent et se transforment. Un programme de recherche centré sur le changement nous apparaît plus prometteur que ceux que les écoles institutionnelles proposent généralement. Malgré la prétention institutionnaliste d'expliquer l'histoire, la démarche d'un tel programme est essentiellement a-historique. Prétendre que les politiques s'inscrivent dans la continuité oblige soit à remonter toujours plus loin en arrière pour identifier les liens causaux des politiques, soit à soutenir que l'avenir est pour l'essentiel déjà connu. Le changement marque une rupture qui permet de différencier les périodes historiques l'une de l'autre, et de ce fait, permet de cerner les éléments qui ont favorisé tel ou tel type d'organisation sociale.

Deuxièmement, en soutenant que le changement institutionnel est de type à la marge, les écoles institutionnelles nous proposent la tyrannie des détails comme variable principale du changement. Cela ne veut pas dire que les détails ne soient pas importants ni que sur une longue période ils ne puissent entraîner une modification considérable des trajectoires nationales. Cela signifie plutôt qu'une théorie politique basée sur des détails va connaître des difficultés méthodologiques importantes liées à la pondération à accorder à un détail plutôt qu'à un autre, et que par conséquent la portée d'une telle théorie sera très limitée. Conscient de ce problème, Pierson (1993:597) demande aux chercheurs de : «Déterminer précisément comment, quand et où des effets particuliers devraient vraisemblablement survenir». En d'autres mots, il s'agit d'établir avec précision les conséquences de tel ou tel changement à la marge. Il demande en outre de ne pas compter sur lui pour fournir des bases empiriques à ce qu'il avance, pas plus que de se baser sur l'approche de l'étude de cas. Enfin, pour échapper à la tyrannie des détails, il propose plutôt d'utiliser la méthodologie de l'acteur rationnel, dont la principale force est sa parcimonie et la

principale faiblesse une absence quasi complète de correspondance réelle, preuve de la théorie étant déduite plutôt qu'observée et mesurée³.

Dernièrement, et c'est sans doute plus important si l'on pense à la plupart des PVD, aux ex-pays communistes et au recul des politiques keynésiennes dans les pays occidentaux, c'est le changement et non la continuité qui est le phénomène politique par excellence des années 1990 et 2000. Il ne s'agit pas ici de se faire l'avocat d'une science événementielle. Il s'agit plutôt de souligner qu'en surévaluant systématiquement les facteurs de continuité, les programmes de recherche des écoles institutionnelles sont incapables de rendre compte du phénomène du changement alors qu'il s'observe un peu partout. Selon nous, l'une des avenues de recherche les plus prometteuses serait d'identifier un certain nombre de dénominateurs communs qui transcendent les particularités nationales.

Keohane et Milner (dir.)(1996:4) voient ce dénominateur commun dans ce qu'ils appellent l'internationalisation, définie comme étant : «Une réduction exogène des coûts des transactions internationales qui peuvent être empiriquement observés par la croissance de la proportion des flux économiques internationaux en relation aux flux nationaux». Selon le modèle qu'ils proposent, l'internationalisation serait la variable indépendante qui agirait à la fois sur les préférences des agents sociaux et politiques et sur les institutions nationales. Sur cette base, ils construisent deux propositions. La première est à l'effet que l'internationalisation modifie les préférences des agents sociaux d'une manière prévisible, les agents favorisés soutiendraient l'ouverture économique, les agents défavorisés, l'inverse. Toutefois, dans la mesure où les coûts des transactions internationales tendent à diminuer comparativement à ceux des transactions nationales, un nombre de plus en plus grand d'agents sociaux devraient favoriser l'ouverture économique. La seconde est à l'effet que les institutions nationales peuvent bloquer soit les signaux émis par le marché international soit l'accès au système politique des agents porteurs de

³ En ce sens, Pierson (1993:597) écrit : «L'explication générale que «les politiques produisent la politique» a été importante. Maintenant que nous savons que les choix de politiques ont des conséquences politiques, ce qui a besoin d'être déterminé est précisément comment, quand et où des effets particuliers devraient vraisemblablement survenir. Nous devons poser plus de questions complexes à-propos de l'étendue et du mode d'opération de la rétroaction. Fournir du support empirique pour des prétentions spécifiques est au delà des limites de cet essai. Toutefois, il est possible de soulever des questions centrales qui méritent attention et de souligner quelques hypothèses plausibles et testables à-propos de l'étendue et de l'impact de certains effets de la rétroaction qui méritent une étude plus poussée. Une analyse approfondie des recherches existantes révèle que des approches particulières d'enquête sont plus prometteuses que d'autres. Elle suggère aussi que certaines des plus prometteuses avenues de recherche s'inspirent fortement du travail d'autres traditions, en particulier de la théorie des choix rationnels, et que plusieurs des plus

changement. Le problème au niveau de leurs propositions provient du fait qu'elles ne sont pas complémentaires et que dans les faits elles s'opposent, leur argument diminuant ainsi en force et en clarté. Quels sont en définitive les éléments qui dominent, l'internationalisation ou les institutions nationales? Cette confusion serait voulue. Elle résulterait de la volonté d'établir un «Dialogue entre l'économie politique internationale, fortement influencée maintenant par les modèles économiques, et la politique comparée, soutenue ces jours-ci par «le nouvel institutionnalisme»»(Milner et Keohane (dir.),1996:7).

Pour nous, les sources de la confusion se situent plutôt au niveau de la conception de la proposition, et ce pour deux raisons. D'abord, les auteurs se trompent en utilisant l'internationalisation comme variable indépendante. Comme le montre l'exemple mexicain, ce n'est pas l'abaissement des coûts des transactions internationales per se qui est l'élément déclencheur du processus d'ouverture économique, mais plutôt la crise de l'endettement et surtout les limites politiques et économiques du modèle ISI qu'elle révèle qui en sont à l'origine. L'ouverture économique mexicaine est une décision politique nationale, les autorités politiques dans le contexte de crise économique n'arrivant plus à concilier comme dans le passé les intérêts divergeants de la société. En cela, l'internationalisation n'est en fait que la manifestation de cette décision politique. Puis, l'interprétation de Milner et Keohane, (dir.) (1996) se trouve faussée par le poids qu'ils accordent aux institutions nationales dans l'orientation des politiques économiques. D'une manière générale, ils considèrent les institutions comme un frein aux changements et font des institutions un critère aussi important que les facteurs économiques dans l'orientation des politiques économiques. Comme la plupart des institutionnalistes, ils surévaluent la capacité de résistance des institutions. C'est ainsi qu'en affirmant que les institutions peuvent bloquer les changements, ils minent leur propre argument. Comme l'indique la principale conclusion de cette recherche, non seulement les institutions ne se sont pas opposées au changement, elles en ont facilité la mise en œuvre. Les institutions assument des fonctions administratives et politiques importantes permettant de bâtir de nouvelles coalitions politiques nécessaire à toute innovation sociale. Notre propos est de pondérer la force réelle des facteurs institutionnels par rapport aux facteurs structurels et politiques. Les institutions n'ont de force que dans des conditions historiques particulières et lorsque ces conditions s'évanouissent elles deviennent particulièrement perméables au changement et peuvent alors être modifiées selon les nouvelles circonstances politico-économique du moment.

importantes questions obtiennent difficilement réponse par l'approche des études de cas qui a été l'instrument favori de l'institutionnalisme-historique»(Pierson,1993:597).

Keohane et Milner (dir.) (1996) ont cependant raison d'affirmer que la conjoncture économique modifie les intérêts individuels et redistribue les ressources parmi les agents. Là où ils se trompent est en faisant de l'internationalisation le dénominateur commun de l'ouverture économique. Pour nous, le dénominateur commun qui transcende les particularités nationales est le degré de dépendance de l'État aux ressources du marché pour atteindre les objectifs politiques des dirigeants, les variations nationales reflétant ainsi en grande partie le niveau de dépendance et dans une moindre mesure le système politique et ses institutions.

BIBLIOGRAPHIE

ABM (Asociación de Banqueros de México) (1994) Anuario financiera de México. Ejercicio de 1993, vol.54, tome II, Mexico.

Acle, Alfredo et M. Vega (1985) «La empresa pública: desde fuera, desde dentro», Premio Nacional de Administración Pública, Mexico, mimeo.

Acuña, Carlos et William C. Smith (1994) «The Political Economy of Structural Adjustment: The Logic of Support and Opposition to Neoliberal Reform» in William Smith, Carlos H. Acuña et E. A. Gamarra (dir.) Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform, University of Miami North-South Center\Transaction Publishers, Miami, Floride, pp.17-66.

Agosin, Manuel R. et Ricardo Ffrench-Davis (1995) «Trade Liberalization and Growth: Recent experiences in Latin America» in Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol.37 (automne) pp.9-58.

Aggrawal, Vinod K. (1989) «Interpreting the History of Mexico's External Debt Crises» in Barry Eichengreen et Peter H. Lindert (dir.) The International Debt Crisis in Historical Perspective, The MIT Press, Cambridge, Mass., pp.140-188.

Aguilar, Alonso (1988) «La venta de empresas paraestatales en México» in Estrategia: Revista de Análisis Político, vol.82 (juillet-août) pp.7-30.

Alarcón, Diana et Terry McKinley (1998) «Increasing Wage Inequality and Trade Liberalization in Mexico» in Albert Berry (dir.) Poverty, Economic Reform, and Income Distribution in Latin America, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pp.137-153.

Alaya, José (1979) «La empresa pública y su incidencia en la acumulación de capital en México» in Investigación Económica, vol.150 (octobre-décembre) pp.401-430.

Alba Vega, Carlos (1991) «Le patronat mexicain face au traité de libre commerce avec l'Amérique du Nord» in Cahiers des Amériques latines, vol.12, pp.107-124.

Alba Vega, Carlos (1995a) «La microindustria mexicana ante la liberación económica y el Tratado de libre comercio de America del Norte» in Carlos Alba Vega et Dirk Kruijt (dir.) La utilidad de lo minuscuro, Coll. Jornadas, no:125, El Colegio de México, Mexico, pp.117-165.

Alba Vega, Carlos (1995b) «La utilidad de lo minuscuro: El significado de las micro y pequeña industrias» in Carlos Alba Vega et Dirk Kruijt (dir.) La utilidad de lo minuscuro, Coll. Jornadas, no:125, El Colegio de México, Mexico, pp.83-116.

Alba Vega, Carlos et Bryan Roberts (1990) «Crisis, ajuste y empleo en México: la industria manufacturera de Jalisco» in Estudios Sociológicos, vol.viii, no:24, El Colegio de México (septembre-décembre) pp.463-490.

Alba Vega, Carlos et Dirk Kruijt (dir.) (1995) La utilidad de lo minúsculo, Coll. Jornadas, no:125, El Colegio de México, Mexico.

ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo)(dir.)(1992) El papel de la Banca de fomento en el contexto de la liberalización financiera. El caso de México, série Biblioteca, vol. 3, NAFIN, Mexico.

ALIDE (Asociación Latinoamericana de Instituciones Financieras de Desarrollo) (1994) Liberalización financiera y banca de desarrollo, série Biblioteca, vol.8, NAFIN, Mexico.

Almáida Durán, Luis R. (1980) «Government/Development Bank Relationships in Semi-Industrial Developing Countries» in United Nations Industrial Development Organization (UNIDO) (dir.) Development Banking in the 1980s, The UNIDO/World Bank Symposium (juin 1979), United Nations, N.Y., pp.37-41.

Alvarez Béjar, Alejandro et Gabriel Mendoza Pichardo (1993) «Mexico 1988-1991: A Successful Economic Adjustment Program?» in Latin American Perspective, vol.20, no:3 (été) pp.32-45.

Ames, Barry (1987) Political Survival, University of California Press, Berkeley.

Anaya Díaz, Alfonso (1988) «La pequeña y mediana industria en México: Tendencias a nivel sectorial y de rama» in Investigación Económica, vol.85 (juillet-septembre) pp.103-125.

Anda Gutiérrez, Cuauhtémoc (1992) La nueva banca mexicana, Cuauhtémoc Anda Gutiérrez, Mexico.

Anderson, Charles W. (1968) «Bankers as Revolutionaries» in William Glade et Charles W. Anderson (dir.) The Political Economy of Mexico, The University of Wisconsin Press, Madison, pp. 105-191.

Antezano, Caroline (1994) «Liberalización financiera y desarrollo económico? Consideraciones generales» in ALIDE (Asociación latinoamericana de instituciones financieras de desarrollo) (dir.) Liberalización financiera y banca de desarrollo, série Biblioteca, vol.8, NAFIN, Mexico, pp. 17-55.

Aquilar Camín, Héctor et Lorenzo Meyer (1993) In the Shadow of the Mexican Revolution, University of Texas Press, Austin, Texas.

Araya Gómez, Iván (1994) «Financial Deregulation and Prudent Regulation: The case of Mexico during the 1990s» in Economía Mexicana, Nueva Época, Vol.3, no:3 (second trimestre) pp. 379-411.

Arroyo, Alejandro Jesús et Stephen D. Morris (1993) «The Electoral Recovery of the PRI in Guadalajara, Mexico, 1988-1992» in Bulletin of Latin American Research, vol.12, no:1 (janvier) pp.91-102.

Aspe, Pedro (1990) «Modernización económica y financiera» in El Economista Mexicano, número spécial: El Perfil de la banca, vol. 21, pp. 33-40.

Aspe, Pedro (1993) Economic Transformation the Mexican Way, The MIT Press, Cambridge, Mass..

Aspe, Pedro (1994) «La reforma financiera de México» in Comercio Exterior, vol.44, no:12 (décembre) pp.1044-1048.

- Aspra, Antonio (1977) «Import Substitution in Mexico: Past and Present» in World Development, vol.5, no:1-2, pp.111-123.
- Atkinson, M. et W. Coleman (1989) «Strong States and Weak States: Sectoral Policy Networks in Advanced Capitalist Economies» in British Journal of Political Science, no:19, pp.47-67.
- Aubey, Robert T. (1966) Nacional Financiera and Mexican Industry, Coll. Latin American Studies, vol.3, Latin American Center, University of California, Los Angeles.
- Axelrod, Robert (1984) The Evolution of Cooperation, Basic Books/Macmillan, New York.
- Baer, Werner (1972) «Import Substitution and Industrialization in Latin America: Experiences and Interpretations» in Latin America Research Review, vol.7 (printemps) pp.95-122.
- Banco de México (1992) Informe Anual, Mexico.
- Banco de México (1995) The Mexican Economy 1995, Mexico.
- BANCOMEXT (Banco Nacional de Comercio Exterior) (1987) Medio siglo de financiamiento y promoción del comercio exterior de Mexico. Historia del Banco Nacional de Comercio Exterior. 1937-1987, El Colegio de México, Mexico.
- Banque mondiale (La) (1987 et 1997) Rapport sur le développement dans le monde, Washington.
- Banque mondiale (La) (plusieurs parutions)(1993-1997) Rapport annuel, Washington.
- Basáñez, Miguel (1990) El pulso de los sexenios: Veinte años de crisis en México, Mexico.
- Basáñez, Miguel (1991) La lucha por la hegemonía en México 1968-1990 (9ème ed.) Siglo veintiuno editores, Mexico.
- Basch, Antonín et Milic Kybal (1970) Capital Markets in Latin America: A General Survey and Six Country Studies, Praeger Publishers\BID, N.Y..
- Bates, Robert (dir.) (1988) Toward a Political Economy of Development: A Rational Choice Perspective, University of California Press, Berkeley.
- Bates, Robert et Anne Krueger (1993) «Introduction» in Robert Bates et Anne Krueger (dir.) Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries, Blackwell, Oxford, UK, pp.1-26.
- Bates, Robert et Anne Krueger (dir.) (1993) Political and Economic Interactions in Economic Policy Reform: Evidence from Eight Countries, Blackwell, Oxford, UK.
- Bazdresch, Carlos et Santiago Levy (1991) «Populism and Economic Policy in Mexico, 1970-82» in Rudiger Dornbusch et Sebastián. Edwards (dir.) The Macro Economics of Populism in Latin America, The University of Chicago Press, Chicago, pp.223-259.

Bennett, Douglas et Kenneth Sharpe (1979) «Agenda Setting and Bargaining Power: The Mexican State versus Transnational Automobile Corporations» in World Politics, vol.32, no:1, pp.57-89.

Bennett, Douglas et Kenneth Sharpe (1982) «The State as Banker and Entrepreneur: The Last Resort Character of the Mexican State's Economic Intervention, 1917-1970» in Sylvia Ann Hewlett et Richard S. Weinert (dir.) Brazil and Mexico: Patterns in Late Development, The Institute for the Study of Human Issues, Philadelphia, pp.169-211.

Bennett, Douglas et Kenneth Sharpe (1985) Transnational Corporations versus The State: The Political Economy of the Mexican Auto Industry, Princeton University Press, Princeton.

Ben-Shahar, Haim (1967) «Capital Formation and Government Capital Policy in Developing Countries» in Journal of Development Studies, vol.4, no:1 (octobre) pp.86-96.

Bertrand, J. et al. (1965) Les banques de développement dans le monde, tome II, Institut d'études bancaires et financières, Dunod, Paris.

BID (Banque interaméricaine de développement) (plusieurs parutions) (1967-1995) Rapport annuel, Washington.

Biersteker, Thomas J. (1995) «The «Triumph» of Liberal Economic Ideas in the Developing World» in Barbara Stallings (dir.) Global Change, Regional Response: The New International Context of Development, Cambridge University Press, New York, pp.174-196.

Bizberg, Llán (1992) «Ouverture commerciale, marché du travail et relations industrielles» in Problèmes d'Amérique latine, no:5 (avril-juin) pp. 55-80.

Blair, Calvin P. (1964) «Nacional Financiera: Entrepreneurship in a Mixed Economy» in Raymond Vernon (dir.) Public Policy and Private Enterprise in Mexico, The Center for International Affairs, Harvard University Press, Cambridge, Mass., pp.191-240.

Block, Fred (1977) «The Ruling Class Does Not Rule: Notes on the Marxist Theory of the State» in Socialist Revolution, vol.33, pp.6-28.

Bradford, Colin Jr. (1994) «Redéfinir le rôle de l'État : les processus politiques, l'aptitude de l'État et le nouvel ordre du jour en Amérique Latine» in Colin Bradford Jr. (dir.) Redéfinir l'État en Amérique Latine, OCDE, Paris, pp.17-30.

Bradford, Colin Jr (dir.) (1994) Redéfinir l'État en Amérique Latine, OCDE, Paris.

Bravo, Jiménez (1949) Planeación industrial en México: Notas sobre ensayos y experiencias, Banco de México, Mexico.

Brothers, Dwight S. et Leopoldo Solís (1966) Mexican Financial Development, The University of Texas Press, Austin.

Buchanan, James et Gordon Tullock (1965) The Calculus of Consent, The University of Michigan Press, Ann Arbor.

Buchanan, James, Robert D. Tollison et Gordon Tullock (dir.) (1980) Towards a Theory of the Rent-Seeking Society, Texas A&A University Press, College Station, Texas.

Buffie, Edward et Allen Sanginés (1989) «Mexico 1958-1986: From Stabilizing Development to the Debt Crisis» in Jeffrey. D. Sachs (dir.) Developing Country Debt and the World Economy, The University of Chicago Press, Chicago.

Business Week (12 mai 1997) «The Border: Special Report», pp.66-70,74.

Butler, Edgar W., James Pick et Glenda Jones (1991) «An Examination of the Official Result of the 1988 Mexican Presidential Elections» in Edger W. Buthler et Jorge A. Bustamante (dir.) Sucesión Presidencial: The 1988 Mexican Presidential Election, Westview Press, Boulder, pp.13-44.

Butler, Edgar W. et Jorge A. Bustamante (dir.) (1991) Sucesión Presidencial: The 1988 Mexican Presidential Election, Westview Press, Boulder.

Calderón, Miguel Angel (1982) El impacto de la crisis de 1929 en México, SEP, no:80, Mexico.

Calderón Ortiz, Gilberto (1988) Las empresas públicas en el sexenio de Miguel de la Madrid, Universidad Autónoma Metropolitana - Azcagatzalco, Mexico.

Callagy, Thomas-M. (1989) «International Financial Institutions and the Politics of Adjustment» in Joan Nelson (dir.) Fragile Coalitions: The Politcis of Economic Adjustment, Transaction Books, N.J., pp.139-159.

Calvo, Guillermo et Enrique Mendoza (1996) «Petty Crime and Cruel Punishment: Lessons from the Mexican Debacle» in The American Economic Review, vol.82, no:2 (mai) pp.170-175.

Calvo, Guillermo, Leonardo Leiderman et Carmen Reinhart (1993) «Capital Inflows and Real Exchange Rate Appreciation in Latin America» in FMI IMF Staff Papers, vol.40, no:1 (mars) pp.108-151.

Camp, Roderic Ai (1993) Politics in Mexico, Oxford University Press, New York.

Camp, Roderic Ai (1995a) Los empresarios y la política en México: Una visión contemporánea, Política y Derecho, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

Camp, Roderic Ai (1995b) Mexican Political Biographies, 1935-1993 (3ème éd.), University of Texas Press, Austin.

Camp, Roderic Ai (1995c) Political Recruitment across Two Centuries. Mexico, 1884-1991, University of Texas Press, Austin.

Camp, Roderic Ai (1996) Politics in Mexico (2ème éd) Oxford University Press, New York.

Caporaso, James et David P. Levine (1992) Theories of Political Economy, Cambridge University Press, Cambridge.

Cárdenas, Enrique (1996) La política económica en México, 1950-1994, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, Mexico.

- Cárdenas, Lazaro (1972) Ideario político, Ediciones Era, Mexico.
- Cardoso, Eliana (1991) «Privatization Fever in Latin America» in Challenge, (septembre-octobre) pp.35-41.
- Cardoso, Fernando et Enzo Faletto (1969) Dependency and Development in Latin America, University of California Press, Berkeley.
- Carmona de la Peña, Fernando (1971) Dependencia y cambios estructurales : Problemas del desarrollo de México, UNAM, Mexico.
- Carpizo, Jorge (1978) El presidencialismo mexicano, Siglo Veintiuno Editores, Mexico.
- Carrillo Flores, Antonio (1985) «Notas sobre la Nacional Financiera en el periodo 1934-1952» in NAFIN (dir.) Nacional Financiera. Medio Siglo de Banca de Desarrollo, NAFIN, Mexico, pp. 27-59.
- Casalet, Mónica (dir.) (1995) Red de apoyos públicos y privados hacia la competitividad de la PYMES, NAFIN/Flacso, Mexico.
- Casar, María Amparo (1989) «Los empresarios y la administración de De la Madrid: ¿Estrategia compartida?» in Carlos Tello (dir.) Informe sobre la crisis (1982-1986), Biblioteca, México: Actualidad y perspectivas, Centro de investigaciones interdisciplinarias en humanidades, UNAM, Mexico, pp.67-81.
- Casar, María Amparo et Wilson Péres (1988) El Estado Empresario en Mexico: ¿Agotamiento o renovación?, Siglo Veintiuno Editores, Mexico.
- Castro Melgarejo, Ramon (1980) Participaciones de la industria petrolera en la balanza de pagos, Thèse, UNAM, Mexico.
- Castro Rea, Julian (1991) La démocratisation du Mexique. Diagnostic et potentiel, Thèse de Doctorat, Département de science politique, Université de Montréal, Montréal.
- CCE (Consejo Coordinador Empresarial) (1975) Declaración de principios, Mexico.
- Centeno, Miguel Angel (1994) Democracy within Reason: Technocratic Revolution in Mexico, The Pennsylvania State University Press, Pennsylvanie.
- Centeno, Miguel Angel (1997) «La política del conocimiento: Hayek et la tecnocracia» in Pensamiento Iberoamericano, vol.30, pp.87-107.
- Centeno, Miguel Angel et Sylvia Maxfield (1992) «The Marriage of Finance and Order: Changes in the Mexican Political Elite» in Journal of Latin American Studies, vol.24 (février) pp.57-85.
- Chavez, Elias (1982) «Exultación en la Tribuna, frente a la indignación empresarial y duda de Priista» in Proceso, no:305 (6 septembre) pp.6-8.
- Clavijo, Fernando et José Casar (1994) «Introducción» in Fernando Clavijo et José Casar (dir.) La industria mexicana en el mercado mundial: Elementos para una política industrial, El trimestre económico Lecturas, vol.80, Fondo de Cultura Económica, Mexico, pp.11-24.

Clavijo, Fernando et Susana Valdivieso (1994) «La política industrial de México, 1988-1994» in Fernando Clavijo et José Casar (dir.) La industria mexicana en el mercado mundial: Elementos para una política industrial, El trimestre económico: Lecturas no:80, Fondo de Cultura Económica, Mexico, pp.27-92.

Clavijo, Fernando et José Casar (dir.) La industria mexicana en el mercado mundial: Elementos para una política industrial, El trimestre económico: Lecturas no:80, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

CNBa (Comisión Nacional Bancaria) (plusieurs parutions)(1992-94) Boletín estadístico de banca de desarrollo, CNB, Mexico.

CNBb (Comisión Nacional Bancaria) (plusieurs parutions)(1991-1995) Boletín estadístico de banca múltiple, CNB, Mexico.

CNV (Comisión Nacional de Valores) (1993) Informe anual 1993, Mexico.

Coase, Ronald (1960) «The Problem of Social Cost» in Journal of Law and Economics, vol.3, pp.1-44.

Coats, Warren et Deena Khatkhate (dir.) (1980) Money and Monetary Policy in Less Developed Countries, Pergamon, New York.

Collier, David (dir.) (1979) The New Authoritarianism in Latin America, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Collier, Ruth Berins et David Collier (1991) Shaping the Political Arena, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Combined Mexican Working Party (The) (1953) The Economic Development of Mexico, The International Bank for Reconstruction and Development/The Johns Hopkins Press, Baltimore.

Comercio Exterior (1991) «La banca mexicana en transición: retos y perspectivas», vol.41, no:2, supplément (février) pp. 9-28.

Cook, Maria Lorena, Kevin J. Middlebrook et Juan Molinar Horcasistas (dir.) The Politics of Economic Restructuring. State-Society Relations and Regime Change in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies, University of Californai, San Diego.

Córdoba, José (1994) «Mexico» in John Williamson (dir.) The Political Economy of Policy Reform, Institute for International Economics, Washington, DC., pp.232-284.

Cornelius, Wayne A. (1996) Mexican Politics in Transition : The Breakdown of a One-Party-Dominant Regime, Monograph Series, no:41, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Cornelius, Wayne A., Judith Gentleman et Peter Smith (dir.) (1989) Mexico's Alternative Political Futures, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, La Jolla, California.

Correa, Eugenia (1993) «Mexico and Financial Services in NAFTA» in Mondes en développement, vol.21, no:84, pp.19-23.

- Corro, Salvador et J. Reveles (1994) La Quina, el lado oscuro del poder, Planeta, Mexico.
- Cosío Villegas, Daniel (1973) El sistema político mexicano, Joaquín Mortiz, Mexico.
- Cosío Villegas, Daniel (1974) El estilo personal de gobernar, Editorial Joaquín Martiz, Mexico.
- Cosío Villegas, Daniel (1976) «La sucesión: Desenlace y perspectivas» in Cuadernos de Joaquín Mortiz, Mexico, pp.59-60.
- Cottarelli, Carlo (1993) Limiting Central Bank Credit to the Government. Theory and Practice, Occasional Paper no:110, FMI, Washington.
- Cypher, James M. (1990) State and Capital in Mexico: Development Policy since 1940, Coll. Political Economy and Economic Development in Latin America, Westview Press, Boulder, Colorado.
- Cypher, James M. et James L. Dietz (1997) The Process of Economic Development, Routhledge, N.Y..
- Dahl, Robert (1971) Qui gouverne?, Coll. Analyse Politique, Librairie Armand Colin, Paris.
- Dávila Jiménez, Gerardo (1982) «La política de precios y subsidios» in El sistema económico mexicano, Premia Editora, Puebla.
- Dávila Jiménez, Gerardo (1990) «La banca de desarrollo en el régimen mixto de servicio de banca y crédito», in El Economista Mexicano, numero special: El Perfil de la banca, vol.21, pp. 65-67.
- Davis, Diane E. (1993) «The Dialectic of Autonomy: State, Class, and Economic Crisis in Mexico, 1958-1982» in Latin American Perspectives, vol. 78, no:20 (été) pp.46-75.
- Delal Baer, M. (1993) «Mexico's Second Revolution: Pathways to Liberalization» in Riordan Roett (dir.) Political & Economic Liberalization in Mexico: At a Critical Juncture, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pp.51-68.
- De la Vega Membrillo, Constanzo (1989) «La desnacionalización de la banca mexicana» in Estudios Políticos, vol.18, no:1 (janvier-mars) pp.42-52.
- Del Carmen Pardo, María (1995) La modernización administrativa en México, El Colegio de México, Mexico.
- Del Mazo, Alfredo (1986) «La reconversión del sector industrial paraestatal» in Mercado de valores, no:47 (24 novembre) pp.1099-1110.
- Del Villar Moreno, Fernando (1990) «El papel de la banca de fomento» in El Economista Mexicano, numero spécial: La perfil de la Banca, vol:21, pp. 75-80.
- Derossi, Flavia (1971) The Mexican Entrepreneur, OCDE, Paris.
- Diamond, William (dir.) (1957) Development Banks, The Economic Development Institute, BID/The John Hopkins Press, Baltimore.

- Diamond, William (dir.) (1969) Les sociétés financières de développement, Les Éditions Inter-nationales/Banque mondiale, Paris.
- Díaz Alejandro, Francisco (1985) «Good-bye Financial Repression. Hello Financial Crash» in Journal of Development Economics, vol.19, pp.1-24.
- Dock Houk, J.T. (1968) Financing and Problems of Development Banking, Preager/BID, N.Y.
- Dodd, Maurice (1951) Some Aspects of Economic Development, Delhi School of Economics, Delhi.
- Domínguez, Jorge I. (dir.) (1994) Authoritarian and Democratic Regimes in Latin America, Essays on Mexico, Central and South America vol.2, Garland Publishing, New York.
- Domínguez, Jorge I. et James A. McCann (1996) Democratizing Mexico: Public Opinion and Electoral Choices, The John Hopkins University Press, Baltimore.
- Dornbusch, Rudiger et Sebastián Edwards (1991) «The Macroeconomics of Populism» in Rudiger. Dorndusch et Sebastián. Edwards (dir.) The Macroeconomics of Populism in Latin America, The University of Chicago Press, Chicago, pp.7-13.
- Downs, Anthony (1957) An Economic Theory of Democracy, Harper and Row, New York.
- Dragnich, A. et L. Grahan et J. Rasmussen et T. Tsurutani (1987) Politics and Government 2nd., Chatham House Publishers, New Jersey.
- Dresser, Denise (1991) Neopopulist Solutions to Neoliberal Problems: Mexico's National Solidarity Program, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.
- Dresser, Denise (1994) Salinastroika without Prinsnost: Institutions, Coalition-Building, and Economic Reform in Mexico, Ph.D. Dissertation in Political Science, Princeton University, Princeton.
- Eckstein, Harry (1971) «Case Study and Theory in Political Science» in Fred Greenstein et Nelson Polsby (dir.) Strategies of Inquiry, Handbook of Political Science vol.7, Addison-Wesley Publishing Company, Reading, Mass., pp.79-137.
- ECLAC (Economic Commission for Latin America and the Carribbean) (1986) Debt, Adjustment, and Renegotiation in Latin America : Orthodox and Alternative Approaches, Lynne Rienner Publishers, Boulder, Colorado.
- Edwards, Sebastián (1995) Crisis and Reform in Latin America: From Despair to Hope, A World Bank Book, Oxford University Press, Washington.
- Eisenstadt, S. (1971) Social Differentiation and Stratification, Scott & Foresman, Londres.
- El-Erian, Mohamed (1992) «Restoration of Access to Voluntary Capital Market Financing. The Recent Latin American Experience» in FMI IMF Staff Papers, vol.39, no.1 (mars) pp.175-194.

Elizondo, Carlos (1993) The Making of a New Alliance: The Privatization of the Banks in Mexico, Documentos de trabajo, Estudios políticos, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) Mexico.

Elster, Jon (1985) Making Sense of Marx, Cambridge University Press, Cambridge.

Espinosa de los Reyes, Jorge (1985) «La consolidación de Nacional Financiera como banco de fomento» in NAFIN (dir.) Medio siglo de banca de desarrollo, NAFIN, Mexico, pp.255-310.

Espinosa Villareal, Oscar (1993) El impulso a la micro, pequeña y mediana empresa, Coll. Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

Evans, Peter (1979) Dependent Development: The Alliance of Multinational, State and Local Capital in Brazil, Princeton University Press, Princeton.

Evans, Peter (1992) «The State as Problem and Solution: Predation, Embedded Autonomy, and Structural Change» in Stephen Haggard et Robert Kaufman (dir.) The Politics of Economic Adjustment: Institutional Constraints, Distributive Policies & the State, Princeton University Press, Princeton, pp.139-181.

Fadl Kuri, Sergio et Samuel Puchot Santander (1995) «La banca de desarrollo en el marco de la reforma económica» in Comercio Exterior, vol.45, no:1 (janvier) pp.42-51.

Faucher, philippe (1994) «Politiques d'ajustement ou érosion de l'Etat au Brésil?» in Revue canadienne d'études du développement, vol.XV, no:2, pp.241-263.

Faucher, Philippe et Blanca Heredia (1995) Unequal Exposure: Markets, Business Power and Trade Liberalization in Brazil and Mexico, Article présenté au Congress of the Latin American Studies Association (28-30 septembre 1995) Washington, DC.

Fedder, Marcus J. et Mohua Mukherjee (1992) «The Reemergence of Developing Countries in the International Bond Markets» in John D. Shilling (dir.) Beyond Syndicated Loans. Sources of Credit for Developing Countries, World Bank Technical Paper, no:163, World Bank, pp.63-119.

Fernandez, Raquel et Dani Rodrick (1991) «Resistance to Reform : Status Quo Bias in the Presence of Individual-specific Uncertainty» in American Economic Review, vol.81 (décembre) pp.1146-1155.

Ffrench-Davis, Ricardo et Helmut Reisen (dir.) (1998) Mouvements des capitaux et performances des investissements. Les leçons de l'Amérique latine, OCDE/CEPAL, Paris.

Fitzgerald, E.V.K. (1985) «The Financial Constraint on Relative Autonomy: The State and Capital Accumulation in Mexico, 1940-82» in Christian Anglade et Carlos Fortin (dir.) The State and Capital Accumulation in Latin America, vol.1, Brazil, Chile, Mexico, University of Pittsburg Press, Pittsburgh, pp.210-240.

Flores de la Peña, Horacio (1976) Teoría y práctica del desarrollo, Fondo de cultura económica, Mexico.

FMI (Fonds Monétaire International) (1992) Perpectives de l'économie mondiale, Études économiques et financières, Washington.

FMI (Fonds Monétaire International) (1995) International Capital Markets. Developments, Propects, and Policy Issues, World Economic and Financial Survey, Washington.

FMI (Fonds Montéraire International) (plusieurs parutions) Annuaire. Statistiques financières internationales, Washington.

Frieden, Jeffrey (1991) Debt, Development & Democracy, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.

Frieden, Jeffrey et Ronald Rogowski (1996) «The Impact of the International Economy on National Policies: An Analytical Overview» in Robert Keohane et Helen Milner (dir.) Internationalization and Domestic Politics, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, pp.25-47.

Friedman, Milton (1981) The Invisible Hand in Economics and Politics, Institute of Southeast Asian Studies, Singapour.

Fry, Maxwell (1980) «Saving, Investment Growth and the Cost of Financial Repression» in World Development, vol.8, no:4 (avril) pp.317-336.

Fry, Maxwell (1988) Money, Interest, and Banking in Economic Development, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Gannon, Renee R. (1992) Elites, Political Stability and Democratization in Twentieth Century Mexico, Ph.D dissertation, The University of Texas at Austin Press, Austin, Texas.

Garcia Himmlstine, Jorge (1990) «Administración de fondos en el sistema bancario y financiero (frutes y usos)» in El Economista Mexicano, vol. 21, no:31, numero special: El perfil de la Banca, pp.85-88.

Garrett, Geoffrey (1996) «Capital Mobility, Trade, and the Domestic Politics of Economic Policy» in Robert Keohane et Helen Milner (dir.) Internationalization and Domestic Politics, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, pp.79-107.

Garrett, Geoffrey et Peter Lange (1996) «Internationalization, Institutions and Political Change» in Robert Keohane et Helen Milner (dir.) Internationalization and Domestic Politics, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, pp.48-75.

Garrido, Celso (1992) La evolución del actor empresarial mexicano en los ochentas, série proyecto organizaciones empresariales en México cuadernos no:4, UNAM, Mexico.

Garrido, Celso (1994) «Grupos privados en Mexico,1987-1993» in Revista de la CEPAL, vol.53 (août) pp.159-175.

Garrido, Celso (1997) «Estrategias empresariales ante el cambio estructural en México» in Comercio Exterior, vol.47, no:8 (août) pp.662-669.

Garrido, Luis Javier (1984) El partido de la revolución institucionalizada. La formación del nuevo estado en México (1928-1945), 2ème éd., Siglo Veintiuno Editores, Mexico.

- Garten, Jeffrey (1992) A Cold Peace : America, Japan, Germany, and the Struggle for Supremacy, Times Books, New York.
- Geddes, Barbara (1986) Economic Development as a Collective Action Problem: Individual Interests and Innovation in Brazil, University of Michigan, Ann Arbor, Mich..
- Geddes, Barbara (1994) Politician's Dilemma: Building State Capacity in Latin America, University of California Press, Berkeley.
- Gereffi, Gary (1995) «Global Production Systems and Third World» in Barbara Stallings (dir.) Global Change, Regional Response: The new International Context of Development, Cambridge University Press, New York, pp.100-142.
- Gereffi, Gary et Donald L. Wyman (dir.) (1990) Manufacturing Miracles: Paths of Industrialization in Latin America and East Asia, Princeton University Press, Princeton, pp.3-31.
- Gerschenkron, Alexander (1962) Economic Backwardness in Historical Perspective, Harvard University Press, Cambridge.
- Gil-Díaz, Francisco (1983) Mexico's Path from Stability to Inflation, World Economic Growth Conference, Institute for Contemporary Studies.
- Gil-Díaz, Francisco et Agustín Carstens (1996) «One Year of Solitude: Some Pilgrim Tales about Mexico's 1994-1995 Crisis» in The American Economic Review, vol.86, no:2 (mai) pp.164-169.
- Girón, Alicia et Eugenia Correa (dir.) (1996) La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI, Coll. La estructura económica y social de México, Instituto de investigaciones económicas, Facultad de economía, UNAM, Editorial cambio XXI, Mexico.
- Galde, William (1959) «Las empresas gubernamentales descentralizadas» in Problemas agrícolas e industriales de México, vol.VI, Mexico.
- Glade, William (1984) «Mexico : Party-Led Development» in Robert Wesson (dir.) Politics, Policies, and Economic Development in Latin America, Stanford University, Hoover Institution Press, Stanford, Californie, pp.94-123.
- Godau Schucking, Rainer (1982) Estado y acero: Historia política de Las Truchas, El Colegio de México, Mexico.
- Goldsmith, Raymond (1966) Le développement financier du Mexique, OCDE, Paris.
- Golob, Stephanie R. (1997) « «Making Possible What Is Necessary» Pedro Aspe, the Salinas Team, and the Next Mexican «Miracle» » in Domínguez, Jorge I. (dir.) Technopols : Freeing Politics and Markets in Latin America in the 1990s, The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvanie, pp.95-143.
- González Casanova, Pablo (1977) Democracy in Mexico, Oxford University Press, New York.

- Grayson, George W.(1980) The Politics of Mexican Oil, Pitt Latin American Series, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Grayson, George W. (1989) «Mexico-Bashing in Washington» in Hemisphere (hiver) pp.45-48.
- Griffith-Jones, Stephany et Barbara Stallings (1995) «New Global Financial Trends: Implications for Development» in Barbara Stallings (dir.) Global Change, Regional Response: The new International Context of Development, Cambridge University Press, New York, pp.143-173.
- Griffiths, B. (1972) Mexican Monetary Policy and Economic Development, Preager Special Studies in International Economics and Development, Preager Publishers, New York.
- Grindle, Merilee (1977) Bureaucrats, Politicians, and Peasants in Mexico, The University of California Press, Berkeley.
- Grupo Financiera Bancomer (1996) Indicadores y Pronósticos 1996-1997, Mexico.
- Grunwald, Joseph (1970) «Some Reflections on Latin American Industrial Policy» in Journal of Political Economy, vol.78 (août) pp.826-856.
- Gurria Treviño, José Angel (1988) «Debt Restructuring: Mexico as a Case Study» in Stephany Griffith-Jones (dir.) Managing World Debt, St. Martin's Press, New York, pp.64-112.
- Gurria Treviño, José Angel (1994) «El Papel de Nacional Financiera en la transformación económica» in NAFIN (dir.) El pensamiento de sus directores generales, NAFIN, Mexico, pp.161-178.
- Haggard, Stephan (1985) «The Politics of Adjustment: Lessons from the IMF's Extended Fund Facility» in International Organization, vol.39, no:3 (été) pp.505-534.
- Haggard, Stephan (1989) «Introduction: The International Politics of Industrial Change» in S. Haggard et Chung-In Moon (dir.) Pacific Dynamics: The International Politics of Industrial Change, Pacific and World Studies, no:2, CIS-Inha University\Westview Press, Boulder, Colorado, pp.1-21.
- Haggard, Stephan (1994) Pathways from the Periphery: The Politics of Growth in the Newly Industrializing Countries, Cornell Studies in Political Economy Series, Cornell University Press, Ithaca.
- Haggard, Stephan et Chung H. Lee (1993) «The Political Dimension of Finance in Economic Development» in Stephan Haggard, Chung H. Lee et Sylvia Maxfield (dir.) The Politics of Finance in Developing Countries, Cornell University Press, pp.3-20.
- Haggard, Stephan, Jean-Dominique Lafay et C. Morrison (1995) La faisabilité politique de l'ajustement dans les pays en développement, OCDE, Paris.
- Haggard, Stephan et Robert Kaufman (1989) «Economic Adjustment in New Democracies» in Joan Nelson (dir.) Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, U.S.-Third World Policy Perspectives, no:12, Overseas Development Council, Transaction Books, New Brunswick, USA, pp.57-77.

Haggard, Stephan et Robert Kaufman (1992a) «Institutions and Economic Adjustment» in Stephen Haggard et Robert Kaufman (dir.) The Politics of Economic Adjustment, Princeton University Press, Princeton, pp.3-37.

Haggard, Stephan et Robert Kaufman (1992b) «The State in the Initiation and Consolidation of Market-Oriented Reform» in Louis Putterman et Dietrich Rueschemeyer (dir.) State and Market in Development: Synergy or Rivalry?, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pp.221-240.

Haggard, Stephan et Steven B. Wedd (1993) «What Do We Know About the Political Economy of Economic Policy Reform» in The World Bank Research Observer, vol.8, no:2 (juillet) pp.143-168.

Haggard, Stephan et Sylvia Maxfield (1996) «The Political Economy of Financial Internationalization in the Developing World» in International Organization, vol.50, no:1 (hiver) pp.35-68.

Hall, Peter (1986) Governing the Economy: The Politics of State Intervention in Britain and France, Oxford University Press, New York.

Hall, Peter (1993) «Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policymaking in Britain» in Comparative Politics (avril) pp.275-295.

Hall, Peter et Rosemary C. R. Taylor (1994) Political Science and the Four New Institutionalisms, Article présenté au congrès annuel de la American Political Science Association, New York, septembre.

Hamilton, Nora (1982) The Limits of State Autonomy: Post-Revolutionary Mexico, Princeton University Press, Princeton, N.J..

Hamilton, Nora (1986a) «Mexico: The Limits of State Autonomy» in Nora Hamilton et Timothy F. Harding (dir.) Modern Mexico: State, Economy, and Social Conflict, Latin American Perspectives Readers, vol.1, Sage publications, Berverley Hills, pp.67-103.

Hamilton, Nora (1986b) «State-Class Alliances and Conflicts: Issues and Actors in the Mexican Economics Crisis» in Nora Hamilton et Timothy F. Harding (dir.) Modern Mexico: State, Economy, and Social Conflict, Latin American Perspectives Readers, vol.1, Sage publications, Berverley Hills, pp.148-174.

Hansen, Roger D. (1971) The Politics of Mexican Development, Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Harberger, Arnold (1993) «Secrets of Success: A Handful of Heroes» in The American Economic Review, vol.83, no:2 (mai) pp.343-350.

Hardy, Daniel (1993) Reserve Requirements and Monetary Management: An Introduction, IMF Working Paper no:35, FMI, Washington.

Hart, Jeffrey (1992) Rival Capitalists : International Competitiveness in the United States, Japan, and Western Europe, Cornell University Press, Ithaca, New York.

Helpman, Elhanan et Paul Krugman (1985) Market Structure and Foreign Trade : Increasing Returns, Imperfect Competition, and the International Economy, the MIT Press, Cambridge, Mass..

- Heredia, Blanca (1994) «Estructura política y reforma económica: El caso de México» in Política y Gobierno, vol.1, no:1 (janvier-juin) pp.5-46.
- Heredia, Blanca (1995) Contested State: The Politics of Trade Liberalization in Mexico, Ph.D. Dissertation, Graduate School of Arts and Sciences, Columbia University.
- Hermet, Guy, Bertrand Badie, Pierre Birnbaum et Philippe Braud (1996) Dictionnaire de la science politique et des institutions politiques, Coll. Cursus, 2ème éd., Armand Colin, Paris.
- Hernández Rios (1994) La reestructuración de Nacional Financiera como banca de fondo para el financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa en México, Thèse de science politique, UNAM-Acatlan, Estado de México, Mexico.
- Hernández Delgado, José (1961) The Contribution of Nacional Financiera to the industrialization of Mexico, Nacional Financiera, Mexico.
- Hernández Delgado, José (1964) Nacional Financiera : The First Thirty Years, Nacional Financiera, Mexico.
- Hernández Delgado, José (1985) «Nacional Financiera en el periodo 1953-70» in NAFIN (dir.) Nacional Financiera. Medio siglo de banca de desarrollo, NAFIN, Mexico, pp.61-102.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1987) «Los hombres del Presidente de la Madrid» in Foro Internacional, vol.28, no:1 (juillet-septembre) pp.5-38.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1988) Empresarios, banca y estado: El conflicto durante el gobierno de José López Portillo 1976-1982, Coll. Las ciencias sociales, FLACSO/Miguel Angel Porrúa, Mexico.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1993a) «La administración al servicio de la política: la Ssecretaria de Programación y Presupuesto» in Foro Internacional, vol.33, no:131 (janvier-juin) pp.145-173.
- Hernández Rodríguez, Rogelio (1993b) «Preparación y movilidad de los funcionarios de la administración pública mexicana» in Estudios Sociológicos, vol.XI, no:32 (mai-août) pp.445-473.
- Hill, Raymond (1984) «State Enterprise and Income Distribution in Mexico» in Pedro Aspe et Paul E. Sigmund (dir.) The Political Economy of Income Distribution in Mexico, Holmes & Meier Publishers, N.Y., pp.357-396.
- Hirschman, Albert O. (1958) The Strategy of Economic Development, Yale University Press, New Haven.
- Hirschman, Albert O. (1968) «The Political Economy of Import Substitution Industrialization» in Quartely Journal of Economics, vol.82 (février) pp.1-32.
- Hirst, Paul et Jonathan Zeitlin (1991) «Flexible Specialization versus Post-Fordism : Theory, Evidence and Policy Implications» in Economy and Society, vol. 20 (février) pp.1-55.
- Hollingsworth, Rogers, Philippe Schmitter et Wolfgang Streeck (1994) «Capitalism, Sectors, Institutions, and Performance» in Rogers Hollingsworth, Philippe Schmitter et Wolfgang Streeck (dir.) Governing Capitalist Economies : Performance and Control of Economic Sectors, Oxford University Press, New York, pp.3-16.

Hoshino, Taeko (1993) «The ALFA Group: The Decline and Resurgence of a Large-Scale Indigenous Business Group in Mexico» in The Developing Economies, vol.XXXI-4 (décembre) pp.511-534.

Huntington, Samuel (1968) Political Order in Changing Societies, Yale University Press, New Haven.

Ibana Muñoz, David (1985) «Nacional Financiera y la modernización económica de México» in NAFIN (dir.) Nacional Financiera. Medio siglo de banca de desarrollo, NAFIN, Mexico, pp. 225-254.

Ikenberry, G. John (1988) «Conclusion: an Institutional Approach to American Foreign Economic Policy» in International Organization, vol.42, no:1 (hiver) pp.219-243.

Industrie Canada (1994) L'intégration économique de l'Amérique du Nord: Les tendances de l'investissement étranger direct et les 1000 entreprises les plus grandes, Direction de l'analyse de la politique micro-économique, Série de documents de travail, no:1, Ottawa.

Islas Martínez, David (1991) Pequeña industria: Un negocio familiar, Coll. Biblioteca empresarial, CANACINTRA/Instituto Mexicano de la Mediana y Pequeña Empresa (IMMPE), Mexico.

Je Cho, Yoon (1986) «Inefficiencies from Financial Liberalization in the Absence of Well-functionary Equity Markets» in Journal of Money, Credit and Banking, vol.18, no:2.

Johnson, Chalmers (1982) MITI and the Japanese Miracle: The Growth of Industrial Policy, 1925-1975, Stanford University Press, Stanford, California.

Kahler, Miles (1989) «Toward State Capability and Embedded Liberalism in the Third World: Lessons for Adjustment» in Joan Nelson (dir.) Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, Transaction Books, N.J., pp.115-138.

Kahler, Miles (1992) «External Influence, Conditionality, and the Politics of Adjustment» in Stephen Haggard et Robert Kaufman (dir.) The Politics of Economic Adjustment, Princeton University Press, Princeton, pp.89-138.

Kahler, Miles (dir.) (1986) The Politics of International Debt, Cornell University Press, Ithaca.

Kane, Joseph (1975) Development Banking : An Economic Appraisal, Lexington Books, Lexington, Mass.

Kaufman, Herbert (1971) The Limits of Organizational Change, The University of Alabama Press, University, Alabama.

Kaufman, John et Susan Kaufman Purcell (1977) «Mexican Business and Public Policy» in James Malloy (dir.) Authoritarianism and Corporatism in Latin America, Pittsburgh University Press, Pittsburgh.

Kaufman Purcell, Susan (1973) «Decision-Making in an Authoritarian Regime: Theoretical Implications from a Mexican Case Study» in World Politics, vol.26, no:1 (octobre) pp.28-54.

Kaufman Purcell, Susan (1981) «Business-Government Relations in Mexico. The Case of the Sugar Industry» in Comparative Politics, vol.13, no:2 (janvier) pp.211-233.

Kaufman, Robert (1988) «Democratic and Authoritarian Responses to the Debt Issue: Argentina, Brazil, Mexico» in Miles Kahler (dir.) (1986) The Politics of International Debt, Cornell University Press, Ithaca, pp.187-217.

Kaufman, Robert (1989) «Economic Orthodoxy and Political Change in Mexico: The Stabilization and Adjustment Policies of the de la Madrid Administration» in Barbara Stallings et Robert Kaufman (dir.) Debt and Democracy in Latin America, Westview Press, Boulder, pp.109-126.

Kaufman, Robert, Carlos Bazdresch et Blanca Heredia (1994) «Mexico: Radical Reform in a Dominant Party System» in Stephan Haggard et Steven B. Webb (dir.) Voting for Reform: Democracy, Political Liberalization, and Economic Adjustment, A World Bank Book, Oxford University Press, N.Y., pp.360-410.

Keynes, J. M. (1936) General Theory of Employment, Interest and Money, Harcourt, Brace and World, New York.

Khan, Mohsin S. et Nadeem Ul Haque (1985) «Foreign Borrowing and Capital Flight : A Formal Analysis» in FMI Staff Papers, vol.32, no:4 (décembre) pp.606-627.

Kim, Kwan S. (1985) «Industrial Development in Mexico: Problems, Policy Issues, and Perspectives» in Kwan S. Kim et David F. Ruccio (dir.) Debt and Development in Latin America, University of Notre Dame Press, Indiana, pp.205-226.

Knight, Alan (1993) «State Power and Political Stability in Mexico» in Neil Harvey (dir.) Mexico: Dilemmas of Transition, The Institute of Latin American Studies, University of London and British Academic Press, London, pp.29-63.

Krasner, Stephen (1978) Defending the National Interest, Princeton University Press, Princeton, N.J..

Krueger, Anne (1974) «The Political Economy of the Rent-Seeking Society» in The American Economic Review, vol.64, pp.291-303.

Krueger, Anne (1993) «Virtuous and Vicious Circles in Economic Development» in The American Economic Review, vol.83, no:2 (mai) pp.351-355.

Krugman, Paul (1995) «Dutch Tulips and Emerging Markets» in Foreign Affairs, vol.74, no:5, pp.28-44.

Krugman, Paul (dir.)(1986) Strategic Trade Policy and the New International Economics, The MIT Press, Cambridge, Mass..

Kuiper, E.T. (1969) «Le rôle d'une société financière de développement dans le domaine de la promotion» in William Diamond (dir.) Les sociétés financières de développement, Les Éditions Inter-nationales/Banque mondiale, Paris, pp.15-36.

Lafay, Jean-Dominique et Jacques Lecaillon (1993) The Political Dimension of Economic Adjustment, Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, Paris.

Lajous, Alejandra (1985) Los orígenes del partido unico en Mexico, 3ème éd., UNAM, Mexico.

Lal, Deepack (1987) «The Political Economy of Economic Liberalization» in World Bank Economic Review, vol.1, no:2, pp.273-300.

Lamb, Geoffrey (1987) Managing Economic Policy Change: Institutional Dimensions, World Bank Discussion Papers, vol.14, The World Bank, Washington, D.C..

Langston, Joy (1993) Three Exits from the Mexican Institutional Revolutionary Party: Internal Ruptures and Political Stability, Documento de Trabajo, Division Estudios Políticos, no:11, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE), Mexico.

Legler, Thomas (1995) A Comparaison of Canadian and Mexican Postwar Development (1945-1990): More than at First Meet the Eyes, Centro de Investigaciones sobre America del Norte CISAM, UNAM, Mexico.

L'état du monde (plusieurs parutions) (1981-1997) Éditions La Découverte/Boréal Express, Montréal.

Levi, Margaret (1988) Of Rule and Revenue, University of California Press, Berkeley.

Lindau, Juan D. (1992) «Schisms in the Mexican Political Elite and the Technocrat\Politician Typology» in Mexican Studies\Estudios Mexicanos, vol.8, no:2 (eté) pp.217-235.

Lindblom, Charles E. (1977) Politics and Markets: The World's Political Economic Systems, Basic Books Publishers, New York.

López Espinosa, Mario (1994) El financiamiento de la micro, pequeña y mediana empresa: propuesta de acción a partir de la experiencia de México, CEPAL/PNUD, Proyecto: Políticas financieras para la transformación productiva con equidad, Santiago, Chile.

López Espinosa, Mario (1995) «Consideraciones sobre el acceso de la pequeña empresa y el taller artesanal a los mecanismos formales de financiamiento» in T. Calvo et B. Méndez Lugo (dir.) Micro y Pequeña empresa en México frente a los retos de la globalización, Centro Francés de Estudios Mexicanos y Centroamericano, Mexico, pp.71-96.

Loser, Claudio et Eliot Kalter (dir.) (1992) Mexico: The Strategy to Achieve Sustained Economic Growth, Occasional Paper no:99, International Monetary Fund, Washington, DC..

Luna, Matilde (1987) «¿Hacia un corporativismo liberal? Los empresarios y el corporativismo» in Estudios Sociológicos, vol.V, no:15 (septembre-décembre) pp.455-476.

Luna, Matilde (1995a) «Entrepreneur Interests and Political Action in Mexico: Facing the Demands of Economic Modernization» in Riordan Roett (dir.) The Challenge of Institutional Reform in Mexico, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pp.77-94.

Luna, matilde (1995b) «La acción organizada del sector privado. Los empresarios pequeños» in T. Calvo et B. Méndez Lugo (dir.) Micro y pequeña empresa en México frente a los retos de la globalización, Centro Francés de estudios mexicanos y centroamericanos, Mexico, pp.173-210.

Luna, Matilde et Ricardo Tirado (1993) «Los empresarios en el excenario del cambio. Trayectoria y tendencias de sus estrategias de acción colectiva» in Revista mexicana de sociología, vol. LV, no:2 (avril-juin) pp.243-271.

- Lustig, Nora (1992) Mexico: The Remaking of an Economy, The Brookings Institution, Washington, D.C.
- Lustig, Nora (1994) México: Hacia la reconstrucción de una economía, El Colegio de México/Fondo de Cultura Económica, Mexico.
- Lustig, Nora et Jaime Ros (1987) Stabilization and Adjustment Programmes and Policies, World Institute for Development Economics Research (WIDER), United Nations University, Helsinki.
- Lusztig, Michael (1998) «The Limits of Rent-Seeking: Why Protectionists Become Free Traders» in Review of International Political Economy, vol.5, no:1 (printemps) pp.38-63.
- Macedo Cintra, Marcos (1994) «Represión financiera y patrón de financiamiento latinoamericano» in Revista de la CEPAL, no:53 (août) pp.31-47.
- MacKinnon, Ronald (1973) Dinero y capital en el desarrollo económico, Centro de Estudios Monetarios Latinoamericanos, Mexico.
- MacKinnon, Ronald (1981) «La represión financiera y el problema de la liberalización en los países en desarrollo» in Bernardo Paul (dir.) El desarrollo financiero de América Latina, Instituto Internacional de Mercados de Capital, Caracas, Venezuela.
- Maddison, Angus (1995) L'économie mondiale 1820-1992: Analyse et Statistiques, OCDE, Paris.
- Maddison, Angus et Associates (1992) The Political Economy of Poverty, Equity, and Growth: Brazil and Mexico, A World Bank Comparative Study, Oxford University Press, New York.
- Malkin, Daniel (1994) «La política industrial en los países de la OCDE» in Fernando Clavijo et José Casar (dir.) La industria mexicana en el mercado mundial: Elementos para una política industrial, El trimestre económicos: Lecturas no:80, Fondo de Cultura Económica, Mexico, pp.193-256.
- Malloy, James M. (dir.) (1977) Authoritarianism and Corporatism in Latin America, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.
- Mansell Carstens, Catherine (1992) «Encuesta de trabajadores domesticas en el Distrito Federal» non publié, Instituto Tecnológico de México (ITAM) Mexico.
- Mansell Carstens, Catherine (1995) Las finanzas populares en Mexico, Centro de Estudios Monetarios Latino-Americanos, Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM), Editorial Milenio, Mexico.
- Maravall, José María (1994) «The Myth of the Authoritarian Advantage» in Journal of Democracy, vol.5, no:4 (octobre) pp.17-31.
- March, James G. et Johan P. Olsen (1984) «The New Institutionalism: Organizational Factors in Political life» in American Political Science Review, no.78, pp.734-749.
- Marcos Giacomán, Ernesto (1994) «Evolución de Nacional Financiera hacia el fin del siglo XX» in NAFIN (dir.) El pensamiento de sus directores generales, NAFIN, Mexico, pp. 95-113.

Mares, David (1985) «Explaining Choice of Development Strategies: Suggestions from Mexico, 1970-82» in International Organization, vol.39, no:4 (automne) pp.667-697.

Martínez, José Octavio (1995) «Política macroeconómica, reforma estructural y empresas pequeñas» in T. Calvo et B. Méndez Lugo (dir.) Micro y pequeña empresa en México frente a los retos de la globalización, Centro Francés de estudios mexicanos y centroamericanos, Mexico, pp.19-50.

Martínez Domínguez, Guillermo (1985) «Nacional Financiera, Decentralización regional y organización generadora de proyectos» in NAFIN (dir.) El pensamiento de sus directores generales, NAFIN, Mexico, pp. 113-197.

Martínez Nava, Juan (1982) Conflicto Estado Empresario, Editores Nueva Imagen, Mexico.

Marx, Karl (1934) The Eighteenth Brumaire of Louis Bonaparte, Progress Publishers, Moscow.

Mathew, P.M. (1968) «Relations between Governments and Development Finance Companies» in William Diamond (dir.) Development Finance Companies : Aspects of Policy and Operation, The Johns Hopkins Press/World Bank, Baltimore, pp.91-107.

Maxfield, Sylvia (1987) «Introduction» in S. Maxfield et R. Anzaldua Montoya (dir.) Government and Private Sector in Contemporary Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies, Monograph Series, no:20, University of California, San Diego, pp.1-12.

Maxfield, Sylvia (1990) Governing Capital: International Finance and Mexican Politics, Cornell University Press, Ithaca.

Maxfield, Sylvia (1991) «Banker's Alliances and Economic Policy Patterns: Evidence from Mexico and Brazil» in Comparative Political Studies, vol.23, no:4 (janvier) pp.419-458.

Maxfield, Sylvia (1992) «The International Political Economy of Bank Nationalization: Mexico in Comparative Perspective» in Latin American Research Review, vol.27, no:1, pp.75-103.

Maxfield, Sylvia (1993) «The Politics of Mexican Financial Policy» in Stephan Haggard, Chung H. Lee et Sylvia Maxfield (dir.) The Politics of Finance in Developing Countries, Cornell University Press, Ithaca, pp.230-258.

McComb, Robert P., William C. Grueben et John H. Welch (1994) «Privatization and Performance in the Mexican Financial Services Industry» in The Quarterly Review of Economics and Finance, vol.34, spécial Issues (été) pp.217-235.

Meier, Gerald (1984) «La période de formation» in Gerald Meier et Dudley Seers (dir.) Les pionniers du développement, Economica/Banque Mondiale, Paris, pp.3-24.

Meier, Gerald et Dudley Seers (dir.) Les pionniers du développement, Economica/Banque Mondiale, Paris.

Méndez Martínez, José Luis (1994) «La Reforma del Estado en México: Alcances y limites» in Gestión y Política Pública, vol:3, no:1 (premier semestre) pp. 185-226.

- Méndez Martínez, José Luis (Manuscript) «¿Del estado propietario al estado promotor? : La política hacia la micro, pequeña y mediana industria en México 1988-94», pp.1-51.
- Mercado de Valores (1988a) «Informe de Autoevaluación Sexenal de Nacional Financiera, S.N.C.» no:23 (1 décembre) pp.3-10..
- Mercado de Valores (1988b) «Nacional Financiera: Informe de actividades 1987» no:12 (15 juin) pp.9-35.
- Mercado de Valores (1990) «Iniciativa de Ley de instituciones de crédito» no:14 (15 juillet) pp.3-6.
- Mercado de Valores (1991) «Evolución del sistema bancario» no:22 (15 novembre) pp.16-22.
- Mercado de Valores (1994a) «60 años de Nacional Financiera» no:8 (août) pp.3-9.
- Mercado de Valores (1994b) «Nacional Financiera: LX Aniversario» no:7 (juillet) pp.3-4.
- Meyer, Lorenzo (1973) Historia de la Revolución Mexicana 1928-34. El conflicto social y los gobiernos del maximato, El Colegio de México, Mexico.
- Middlebrook, Kevin J. (1991) «State-Labour Relations in Mexico: The Changing Economics and Political Context» in K. J. Middlebrook (dir.) Unions, Workers, and the State in Mexico, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego, pp.1-26.
- Middlebrook, Kevin J. (1995) The Paradox of Revolution : Labor, The State and Authoritarianism in Mexico, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.
- Milner, Helen (1988) «Trading Places: Industries for Free Trade» in World Politics, vol.40 (octobre 1987-juillet 1988) pp.350-376.
- Milner, Helen et Robert Keohane (1996) «Internationalization and Domestic Politics: An Introduction» in Robert Keohane et Helen Milner (dir.) Internationalization and Domestic Politics, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, pp.1-24.
- Mizrahi, Yemile (1995) Recasting Business-Government Relations in Mexico: The Emergence of Panista Entrepreneurs, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), División de Estudios Políticos, no:29, Mexico.
- Morales Castañeda, Raúl (1992) «Naturaliza y alcance de las políticas monetaria y crediticia en México antes de la reforma financiera de 1988-1991» in Revista Análisis Económicas, vol. X, no:21, pp. 3-41.
- Mosk, Sandford A. (1950) Industrial Revolution in Mexico, University of California Press, Berkeley.
- Mungara, alenjandro et Ernesto Torres (1997) «Posibilidades de crecimiento de las industrias pequeñas y medianas en México» in Comercio Exterior, vol.47, no:1 (janvier) pp.38-42.
- Musset, Alain (1996) Géopolitique du Mexique, Editions Complexes, Paris.
- NAFIN (Nacional Financiera) (1966) Statistics on the Mexican Economy, NAFIN, Mexico.

- NAFIN (Nacional Financiera) (1984) La economía mexicana en cifras, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1987) Nacional Financiera: Legislación constitutiva y leyes orgánicas 1934-1986, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1988) Sistema financiero mexicano 1982-1988. informe, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1990) Programas de apoyo crediticio. Reglas de operación, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1992a) Programas de apoyo crediticio: estudios y asesorías, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1992b) Programas de apoyo crediticio: desarrollo tecnológicos, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1992c) Programas de apoyo crediticio: Infraestructura y desconcentración industrial, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1992d) Programas de apoyo crediticio: Mejoramiento del medio ambiente, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1992e) Programas de apoyo crediticio: Micro y pequeña empresa, Nacional Financiera, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1992f) Programas de apoyo crediticio: Modernización, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1992g) Nacional Financiera 1989-92. Facts and Challenges, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1992h) Esquema general de tasas de interés (junio 1992), NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1992i) Programas de apoyo crediticio: Garantías, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1993) Nacional Financiera. Desempeño institucional y metas previstas para 1994, Série: Cuadernos de orientación institucional no:7, Sexxion extraordinaire du conseil d'administration présidé par le Président de la République Lic. Carlos Salinas de Gortari (19 novembre), NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1994a) Memoria de gestión del periodo comprendido de Diciembre de 1988 a Agosto de 1994, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1994b) Programa de fortalecimiento de la infraestructura especializada en la atención a la micro, pequeña y mediana empresa. Manuel de operación, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1994c) Legislación constitutiva y Leyes orgánicas 1934-1994, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera) (1995a) NAFIN hoy: Funciones y programas, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1995b) Programa de desarrollo empresarial. Operación del programa acumulado al 15 de agosto de 1995, NAFIN, Mexico.
- NAFIN (Nacional Financiera)(1995c) Estadísticas internas, NAFIN, Mexico.

NAFIN (Nacional Financiera)(1995d) La economía mexicana en cifras, NAFIN, Mexico.

NAFIN (Nacional Financiera)(1995e) Organigrama general, NAFIN, Service du personnel, non publié, Mexico.

NAFIN (Nacional Financiera) (1997) Intermediarios financieros no bancarios. Estrategias y Plan de Acción, non publié, Mexico.

NAFIN (Nacional Financiera) (plusieurs parutions) (1980-1995) Rapport annuel, NAFIN, Mexico.

NAFIN (Nacional Financiera)(dir.) (1985) Nacional Financiera. Medio siglo de banca de desarrollo. Testimonio de sus directores generales, NAFIN, Mexico.

NAFIN/IMEF (Nacional Financiera/Instituto Mexicano de Ejecutivos de Finanzas) (1992) Fuentes de financiamiento. Manuel de Consulta, série Biblioteca de la micro, pequeña y mediana empresa no:3, NAFIN, Mexico.

NAFIN/INEGI (Nacional Financiera/Instituto Nacional de estadística, Geografía e Informática)(1993) La micro, pequeña y mediana empresa: principales características, Coll. Biblioteca de la micro, pequeña y mediana empresa no:7, NAFIN, Mexico.

Needler, Martin (1971) Politics and Society in Mexico, University of New Mexico Press, Albuquerque.

Needler, Martin (1982) Mexican Politics: The Containment of Conflict, Preager, New York.

Nelson, Joan (1989) «The Politics of Long-Haul Economic Reform» in Joan Nelson (dir.) Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, U.S.-Third World Policy Perspectives, no:12, Overseas Development Council, Transaction Books, New Brunswick, USA, pp.3-26.

Nelson, Joan (dir.) (1989) Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, U.S.-Third World Policy Perspectives, no:12, Overseas Development Council, Transaction Books, New Brunswick, USA.

Nordlinger, Eric (1981) On the Autonomy of the Democratic State, Harvard University Press, Cambridge, Mass..

North, Douglass (1989) «Institutions and Economic Growth: An Historical Introduction» in World Development, vol.17, no:9, pp.1319-1332.

North, Douglass (1990) Institutions, Institutional Change and Economic Performance, Cambridge University Press, Cambridge.

Núñez Estrada, Héctor (1992) «Reforma del sistema financiero mexicano en el periodo 1982-1992. De la Nacionalización Bancaria a la formación de grupos financieros» in Revista Análisis Económico, vol.X, no:21, pp.43-59.

OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Économique) (1987) Ajustement structurel et performance de l'économie, OCDE, Paris.

OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Économique) (1992a et 1994) Statistiques et bilans énergétiques des pays non-membre, Paris.

OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Économique) (1992b) Industrial Support Policies in OECD Countries 1986-89, OECD/GD, vol.92, no:126, Paris.

OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Économique) (1996a) Données sur le pétrole et sur le gaz 1995, Paris.

OCDE (Organisation pour la Coopération et le Développement Économique) (1996a) Politiques de libre-échange au Mexique, Paris.

Odedokun, M. O. (1996) «International Evidence on the Effects of Directed Credit Programmes on Efficiency of Resource Allocation in Developing Countries: The Case of Development Bank Lendings» in Journal of Development Economics, vol.48, pp.449-460.

O'Donnell, Guillermo (1973) Modernization and Bureaucratic-Authoritarianism, Institute of International Studies, University of California, Berkeley.

O'Donnell, Guillermo (1978) «Reflections on the Patterns of Change in the Bureaucratic-Authoritarian State» in Latin American Research Review, vol.XIII, no:1, pp.3-39.

Offe, Claus et Helmut Wiesenthal (1985) «Two Logics of Collective Action» in Claus Offe (dir.) Disorganized Capitalism, MIT Press, Cambridge, Mass., pp.170-220.

Olsen, Mancur (1965) The Logic of Collective Action, Harvard University Press, Cambridge.

Olsen, Mancur (1982) The Rise and Decline of Nations, Yale University Press, New Haven.

ONU (Organisation des Nations-Unies) (plusieurs parutions) (1973-1996) Annuaire de statistiques industrielles par produits. Statistiques de production et de consommation, New York.

ONU (Organisation des Nations-Unies) (plusieurs parutions) (1969-1995) Annuaire de statistiques du commerce par pays, New York.

ONUDI-NAFIN (Organisation des Nations-Unies pour le Développement Industriel/Nacional Financiera) (1975) «Programa de desarrollo de bienes de capital» in Revista de Comercio Exterior, vol.25 (juillet) pp.775-778.

ONUDI-NAFIN (Organisation des Nations-Unies pour le Développement Industriel/Nacional Financiera) (1977) Una estrategia para desarrollar la industria de bienes de capital, NAFIN, Mexico.

Orum, Anthony, Joe Feagin et Gideon Sjoberg (1991) «Introduction: The Nature of the Case Study» in Joe Feagin, Anthony Orum et Gideon Sjoberg (dir.) A Case for the Case Study, The University of North Carolina Press, Chapel Hill, pp.1-26.

Ortiz Martínez, Guillermo (1984) Capital Accumulation and Economic Growth: A Financial Perspective on Mexico, Thèse de doctorat en économie, Stanford University (mai 1977), Garland publishing, New York.

Ortiz Martínez, Guillermo (1994) La reforma financiera y la desincorporación bancaria, Una visión de la modernización de México, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

Ortiz Mena, Antonio (1964) Mexico's Economic Development and Achievements, Nacional Financiera, Mexico.

Ortiz Mena, Antonio (1970?) Desarrollo Estabilizador: Una década de estrategia económica.

Ortiz Mendoza, Raul et Antonio Ruiz Porras (1994) El papel de la banca de desarrollo in México: El caso de Nacional Financiera S.N.C. 1988-1994. Travail terminal, Licence en économie, UAM-Azcapotzalco, Mexico.

Páramo, Juan José (1990a) «El cambio estructural de Nacional Financiera» in El Mercado de Valores, no:5 (mars) pp.8-13.

Páramo, Juan José (1990b) «Nacional Financiera: Lineamientos, Programas y Metas para 1990» in Mercado de valores, no:7 (avril) pp.15-18.

Pastor, Manuel (1990) «Post-Revolutionary Mexico: The Salinas Opening» in Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol.32, no:3 (automne) pp.1-22.

Pastor, Manuel et Carol Wise (1994) «The Origins and Sustainability of Mexico's Free Trade Policy» in International Organization, vol.48, no:3 (été) pp.459-489.

PEF (Poder Ejecutivo Federal) (1983) Plan nacional de desarrollo 1989-1994, Secretaria de Programación y Presupuesto, Mexico.

PEF (Poder Ejecutivo Federal) (1986) Ley organica de Nacional Financiera

PEF (Poder Ejecutivo Federal) (1989) Plan nacional de desarrollo 1989-1994, Secretaria de Programación y Presupuesto, Mexico.

PEF (Poder Ejecutivo Federal) (1990) Ley de instituciones de crédito, SHCP, Diario oficial (18 juillet) pp. 2-35.

PEF (Poder Ejecutivo Federal) (1991) Tercer informe de gobierno, Mexico.

PEF (Poder Ejecutivo Federal) (1994) Sexto informe de gobierno: anexo, Mexico.

PEF (Poder Ejecutivo Federal) (1995) Plan nacional de desarrollo 1995-2000, Secretaria de Programación y Presupuesto, Mexico.

Perera, Phillips (1968) Development Finance : Institutions, Problems, and Prospects, Preager Publishers, N.Y..

Péres Nuñez, Wilson (1990) L'investissement direct international et l'industrialisation mexicaine, Études du Centre de Développement, OCDE, Paris.

Peritore, N. Patrick et Ana K. Galve-Peritore (1993) «Cleavage and Polarization in Mexico's Ruling Party: A Field Study of the 1988 Presidential Election» in The Journal of Developing Areas, vol.28, no:1 (octobre) pp.67-88.

- Peters, Guy (1981) «The Problems of Bureaucratic Government» in Journal of Politics, vol.43, pp.56-82.
- Petroconsultants (plusieurs parutions) (1981-1994) Financial Times International Year Books: Oil & Gas, Gale Research Inc., Detroit, Michigan.
- Piore, Michael (1992) «Comment: Labor Issues in a North American Free Trade Area by Raul Hinojosa and Sherman Robinson» in N. Lustig, B. P. Bosworth et R. Z. Lawrence (dir.) North American Free Trade: Assessing the Impact, The Brookings Institution, Wash., D.C., pp.101-104.
- Pontusson, Jonas (1995) «From Comparative Public Policy to Political Economy: Putting Political Institutions in Their Place and Taking Interests Seriously» in Comparative Political Studies, vol.28, no:1 (avril) pp.117-147.
- Poulantzas, Nico (1973) Political Power and Social Classes, New Left Books, London.
- Pozas, Maria De los Angeles (1993) Industrial Restructuring in Mexico: Corporate Adaptation, Technological Innovation, and Changing Patterns of Industrial Relations in Monterrey, Center for U.S.-Mexican Studies, no:38, University of California, San Diego.
- Prebish, Raul (1950) The Economic Development of Latin America and Its Principal Problems, United Nations, N.Y..
- Presencia Nacional Financiera (1989) «La misión de Nacional Financiera en la recuperación económica nacional» in Presencia, no:10 (novembre-décembre) pp.3-5.
- Presidencia de la República (1992) Mexican Agenda. Mexico: The Path Towards Modernity, Dirección General de Comunicación Social, Dirección de Publicaciones, Mexico.
- Pross, Paul A. (1986) Group Politics and Public Policy, Oxford University Press, Toronto.
- Prud'homme, Jean-François (1994) Cooperación y sistema de partidos en México, Article présenté à la Conférence : Latin America : What Kind of Market? What Kind of Democracy ? (avril) Université McGill, Montréal.
- Prud'homme, Jean-François (1995) Cooperación interpartidista y constitución de la clase política, Documento de Trabajo, División de Estudios Políticos, no:30, Centro de Investigaciones y Docencia Económicas (CIDE) Mexico.
- Przeworsky, Adam (1990) The State and the Economy under Capitalism, Harvard Academic Publisher, London.
- Puga, Cristina (1992) Empresarios medianos, pequeños y micro : Problemas de organización y representación, Série, Proyecto Organizaciones empresariales en México, Cuadernos 3, UNAM, Mexico.
- Puga, Cristina (1993) México: Empresario y poder, coll. Las ciencias sociales, Facultad de ciencias políticas y sociales, UNAM/ Miguel Angel Porrúa, Mexico.
- Putnam, Robert (1988) «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games» in International Organisation, vol.42, no:3 (été) pp.427-460.

- Quepons, A (1973) El encaje legal y otras medidas de control utilizadas por el banco central, UNAM, Mexico.
- Randall, Laura (1989) The Political Economy of Mexican Oil, Praeger, New York.
- Ramírez, José Carlos et Kurt Unger (1996) Las grandes industrias ante la reestructuración. Una evaluación de las estrategias competitivas de las empresas líderes en México, Centro de Investigaciones y docencia económicas (CIDE), Documento de trabajo, División de economía, no:53, Mexico.
- Ramírez, Miguel D. (1986) Development Banking In Mexico: The case of the Nacional Financiera, S.A., Praeger, New York.
- Ramírez, Miguel D. (1993) «Stabilization and Trade Reform in Mexico: 1983-1989» in The Journal of Developing Areas, vol.27 (janvier) pp.173-190.
- Ramírez, Miguel D. (1994) «Public and Private Investment in Mexico, 1950-90: An Empirical Analysis» in Southern Economic Journal, vol.61, no:1 (juillet) pp.1-17.
- Ramos, Joseph (1984) «Estabilización económica en el Cono Sur» in Estudios e Informes de la CEPAL, no:38, Santiago, Chili.
- Remmer, Karen (1986) «The Politics of Economic Stailization: IMF Stanby Programs in Latin America, 1954-1984» in Comparative Politics, vol.19, no:1 (octobre) pp.1-24.
- Rendon, Teresa et Carlos Sales (1991) «La pequeña empresa en el marco del TLC» in Momento Económico, vol.53 (janvier-février) pp.2-7.
- Rey Romay, Benito (1996) «Nacional Financiera y su función en el desarrollo industrial del país, antes y después de 1981» in Alicia Girón et Eugenia Correa (dir.) La banca de desarrollo hacia el inicio del siglo XXI, Coll. La estructura económica y social de México, Instituto de investigaciones económicas, Facultad de economía, UNAM, Editorial cambio XXI, Mexico, pp.15-23.
- Reyna, Jose Luis (1977) «Redefining the Authoritarian Regime» in José Luis Reyna et Richard S. Weinert (dir.) Authoritarianism in Mexico, Inter-American Politics Series, volume 2, Institute for the Study of Human Issues, Philadelphie, pp.155-171.
- Reyna, José Luis et Richard S. Weinert (dir.) (1977) Authoritarianism in Mexico, Inter-American Politics Series, vol. 2, Institute for the Study of Human Issues, Philadelphia.
- Rodríguez, Victoria et Peter M. Ward (dir.) (1995) Opposition Government in Mexico, University of New Mexico Press, Albuquerque.
- Rogozinski, Jacques (1997) La Privatización en México: Razones e Impactos, Editorial Trillas, Mexico.
- Rojas-Suárez, Liliana et Steven R. Weisbrod (1995) Financial Fragilities in Latin America. The 1980s and 1990s, Occasional Paper no:132, International Monetary Fund (FMI), Washington.
- Romero Kolbeck, Gustavo (1974) «XL aniversario de la Nacional Financiera» in Comercio Exterior, vol.24, no:8 (août) pp.780-787.

Ros, Jaime (1987) «Mexico from the Oil Boom to the Debt Crisis» in Rosemary Thorp et Laurence Whitehead (dir.) Latin America Debt and the Adjustment Crisis, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, pp.68-115.

Ros, Jaime (1991) «Industrial Organization and Comparative Advantage in Mexico's Manufacturing Trade» in Working Paper no:105, Helen Kellogg Institute for International Studies, University of Notre Dame, Notre Dame, Ind..

Ros, Jaime (1993) «Ajuste macroeconómico, reformas estructurales y crecimiento en México» in Edwards J. Amado (dir.) Estabilización y reforme estructural en América Latina, T/M Editores, Bogotá. pp.15-65.

Rueschemeyer, Dietrich et Peter B. Evans (1985) «The State and Economic Transformation:Toward an Analysis of the Conditions Underlying Effective Intervention» in Peter B. Evans, Dietrich Rueschemeyer et Theda Skocpol (dir.) Bringing the State Back In, Cambridge University Press, Cambridge, pp.44-77.

Ruiz, Ramón Eduardo (1992) Triumphs and Tragedy: A History of The Mexican People, W.W.Norton & Company, London.

Ruiz Durán, Clemente et Carlos Zubirán Schadtler (1992) Cambios en la estructura industrial y el papel de las micro, pequeñas y medianas empresas en México, Coll. Biblioteca de la micro, pequeña y mediana empresa, no:2, NAFIN, Mexico.

Sachs, Jeffrey (1992) «The Economic Transformation of Eastern Europe: The Case of Poland» in Economics of Planning, vol.25, no:1, pp.5-19.

Sachs, Jeffrey (dir.) (1989) Developing Country Debt and the World Economy, National Bureau of Economic Research, University of Chicago Press, Chicago.

Sachs, Jeffrey, A. Tornell et A. Velaso (1995) «The Collapse of the Mexican Peso: What Have We Learned» in NBER Working Paper, no:5142, juillet.

Salinas de Gortari, Carlos (1990) «Restablecimiento del régimen mixto de banca y crédito» in Comercio Exterior, vol. 40, no:6 (3 juin) pp. 570-574.

Sanchez Daza, Alfredo et Gloria de la Luz Juárez (1994) «Reforma financiera y comercial ante la perspectiva de apertura de los servicios financieros» in E.H. Turner Banagán, G. Vargas Uribe et A. Sanchez Daza (dir.) México en los noventas, Universidad Autonoma Metropolitana de Azcpotzalco/Universidad Michoacana de San Nicolas de Hidalgo, Mexico, pp.177-195.

Sandoval Espinosa, Elena (1994) «La experiencia latinoamericana: México» in ALIDE (Asociación Iationamericana de instituciones financieras de desarrollo)(dir.) Liberalización financiera y banca de desarrollo, serie Biblioteca, vol.8, NAFIN, Mexico,pp.201-227. .

Schamis, Hector (1999) «Distributional Coalitions and the Politics of Economic Reform in Latin America», in World Politics, vol.51 (janvier) pp.236-268.

Schadler, Susan, Maria Carkovic, Adam Bennett et Robert Kahn (1993) Recent Experiences with Surges in Capital Inflows, Occasional Paper no:108, FMI, Washington.

Schmidt, Samuel (1991) The Deterioration of the Mexican Presidency : The Years of Luis Echeverria, A PROFMEX Monograph, The University of Arizona Press, Tucson.

Schneider, Ben Ross (1989) «Partly for Sale: Privatization and State Strength in Brazil and Mexico» in Journal of Interamerican Studies and World Affairs, vol.30, no:4 (hiver) pp.89-116.

Schneider, Ben Ross (1990) «The Politics of Privatization in Brazil and Mexico: Variations on a Statist Theme» in Ezra Suleiman et John Waterbury (dir.) The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Westview Press, Boulder, pp.319-345.

Schneider, Ben Ross (1991) Politics within the State: Elite Bureaucrats and Industrial Policy in Authoritarian Brazil, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh.

Schneider, Ben Ross (1997) «Las bases materiales de la tecnocracia: La confianza de los inversionistas y el neoliberalismo en América latina» in Pensamiento Iberoamericano, vol.30, pp.109-132.

Scully, Gerald W. (1989) «The Size of the State, Economic Growth and the Efficient Utilization of National Resources» in Public Choice, vol.63, pp.149-164.

SECOFI (Secretaria de Comercio y Fomento Industrial) (1990) Programa nacional de modernización industrial y del comercio exterior. 1990-1994., Mexico.

SECOFI (Secretaria de Comercio y Fomento Industrial) (1991) Programa para la modernización y desarrollo de la industria micro, pequeña y mediana. 1991-1994., Mexico.

SECOFI (Secretaria de Comercio y Fomento Industrial), Dirección general de la Industria Mediana, Pequeña y de Desarrollo Regional (1987) Document interne (août) Mexico.

SECOFI (Secretaria de Comercio y Fomento Industrial), Dirección general de la Industria Mediana, Pequeña y de Desarrollo Regional (1995) Document interne (juin) Mexico.

Sepúlveda, Bernardo et Antonio Chumacero (1973) La inversión extranjera en México, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

Shafer, D. Michael (1994) Winners and Losers : How Sectors Shape the Developmental Prospects of States, Cornell Studies in Political Economy, Cornell University Press, Ithaca.

Shaiken, Harley (1990) Mexico in the Global Economy: High Technology and Work Organization in Export Industries, La Jolla: Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Shaiken, Harley (1994) «Advanced Manufacturing and Mexico: A New International Division of Labor?» in Latin American Research Review, vol.29, no:2, pp.39-72.

Shaw, E. (1973) Financial Deepening in Economic Development, Oxford University Press, New York.

SHCP (Secretaria de Hacienda y Crédito Público) (1994) Encuesta sobre sistemas financieros en poblaciones semi-urbanas y rurales, SHCP, Mexico.

SHCP (Secretaría de Hacienda y Crédito Público) et Secretaría de la Controlaría General de la Federación (1994) Desincorporación de entidades paraestatales: Información básica de los procesos del 1 de diciembre de 1988 al 31 de diciembre de 1993, Fondo de Cultura Económica, Mexico.

Sheahan, John (1991) Conflict and Change in Mexican Economic Strategy: Implications for Mexico and for Latin America, Center for U.S.-Mexican Studies, University of California, San Diego.

Shelton, David (1964) «The Banking System : Money and the Goal of Growth» in Raymond Vernon (dir.) Public Policy and Private Enterprise in Mexico, Harvard University Press, Cambridge, Mass., pp.113-189.

Skidmore, Thomas (1977) «The Politics of Economic Stabilization in Postwar Latin America» in James Malloy (dir.) Authoritarianism and Corporatism in Latin America, University of Pittsburgh Press, Pittsburgh, pp.149-190.

Skidmore, Thomas et Peter Smith (1997) Modern Latin America, (4ème ed).Oxford University Press, New York.

Sklair, Leslie (1992) «The Maquilas in Mexico: a Global Perspective» in Bulletin of Latin American Research, vol.11, no:1 (janvier) pp.91-107.

Skocpol, Theda (1985) Etats et révolutions sociales: La révolution en France, en Russie et en Chine, Fayard, Paris.

Skocpol, Theda et Kenneth Finegold (1982) «State Capacity and Economic Intervention in the Early New Deal» in Political Science Quarterly, vol.97, no.2 (été) pp.255-278.

Smith, Peter (1977) «Does Mexico Have a Power Elite?» in José Luis Reyna et Richard S. Weinert (dir.) Authoritarianism in Mexico, Inter-American Politics Series, volume 2, Institute for the Study of Human Issues, Philadelphie, pp.129-172.

Smith, Peter (1979) Labyrinths of Power: Political Recruitment in Twentieth Century Mexico, Princeton University Press, Princeton.

Solís, Leopoldo (1993) La realidad económica mexicana: retrovisión y perspectivas (20e ed), Siglo veintiuno editores, Mexico.

Soto, Humberto (1990) «La banca de desarrollo en el nuevo económico» in El Economista Mexicano, numero spécial: El perfil de la Banca, vol.21, pp. 173-176.

Stallings, Barbara (1992) «International Influence on Economic Policy: Debt, Stabilization, and Structural Reform» in Stephen Haggard et Robert Kaufman (dir.) The Politics of Economic Adjustment, Princeton University Press, Princeton, pp.41-88.

Stallings, Barbara (1995) «Introduction : Global change, regional response» in Barbara Stallings (dir.) Global Change, Regional Response: The new International Context of Development, Cambridge University Press, New York, pp.1-30.

Stallings, Barbara (dir.) (1995) Global Change, Regional Response: The new International Context of Development, Cambridge University Press, New York.

- Stallings, Barbara et Robert Kaufman (dir.) (1989), Debt and Democracy in Latin America, Westview Press, Boulder.
- Stepan, Alfred (1971) The Military in Politics: Changing Patterns in Brazil, Princeton University Press, Princeton, New Jersey.
- Stiger, George (1975) The Citizen and the State, University of Chicago, Chicago.
- Stiglitz, Joseph et Andrew Weiss (1981) «Credit Rationing in Markets with Imperfect Information» in American Economic Review, vol.71, no:3, pp.393-410.
- Story, Dale (1982) «Trade Politics in the Third World: a Case Study of the Mexican Gatt Decision» in International Organization, vol.36, no:4 (automne) pp.767-794.
- Story, Dale (1983) «Industrial Elites in Mexico, Political Ideology and Influence» in Journal of Inter-American Studies and World Affairs, vol.25, no:3 (août) pp.351-376.
- Story, Dale (1986) The Mexican Ruling Party: Stability and Authority, Politics in Latin America, A Hoover Institution Series, Praeger, New York.
- Streeten, Paul (1992) «Against Minimalism» in Louis Putterman et Dietrich Rueschemeyer (dir.) State and Market in Development: Synergy or Rivalry?, Lynne Rienner Publishers, Boulder, pp.15-38.
- Suárez, Eduardo (1976) Comentarios y recuerdos, Porrúa, Mexico.
- Suleiman, Ezra et John Waterbury (1990) «Introduction: Analysing Privatization in Industrial and Developing Countries» in Ezra Suleiman et John Waterbury (dir.) The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Westview Press, Boulder, pp.1-21.
- Suleiman, Ezra et John Waterbury (dir.) (1990) The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Westview Press, Boulder.
- Tamayo, Jorge (1987) «Las entidades paraestatales en México» in Investigación Económica, vol.182 (octobre-décembre) pp.255-283.
- Teichman, Judith (1988) Policymaking in Mexico: From Boom to Crisis, Allen & Unwin, Boston.
- Tello, Carlos (1979) La política económica en México, 1970-78, Siglo XXI editores, Mexico.
- Tello, Carlos et Enrique González Tiburcio (1989) «Introducción» in Carlos Tello (coor.) Informe sobre la crisis (1982-1986), Biblioteca, México: Actualidad y perspectivas, Centro de investigaciones interdisciplinarias en humanidades, UNAM, Mexico, pp.9-14.
- Tello Villagrán, Pedro (1995) «La pequeña mayoría. Reflexiones acerca de su estado actual» in T. Calvo et B. Méndez Lugo (dir.) Micro y pequeña empresa en México: Frente a los retos de la globalización, Centro francés de estudios mexicanos y centroamericanos, Mexico, pp.51-69.

- Terrones Benitez, Albert (1946) «Mexico» in Lloyd J. Hughlett (dir.) Industrialization of Latin America, McGraw-Hill Book Company, New York, pp.249-254.
- Tirado, Ricardo (1987) «Los empresarios y la política partidaria» » in Estudios Sociológicos, vol.V, no:15 (septembre-décembre) pp.477-497.
- Tomassini, Luciano (1994) «La Banque Interaméricaine de Développement et la modernisation de l'État» in Colin Bradford Jr. (dir.) Redéfinir l'État en Amérique latine, OCDE, Paris, pp.33-47.
- Touraine, Alain (1994) «De l'État mobilisateur à la politique démocratique» in Colin Bradford Jr. (dir.) Redéfinir l'État en Amérique latine, OCDE, Paris, pp.49-70.
- Tornell, Aaron (1995) «Are Economic Crisis Necessary for Trade Liberalization and Fiscal Reform? The Mexican Experience» in Rudiger Dornbuesch et Sebastian Edwards (dir.) Reform, Recovery and Growth: Latin America and the Middle East, The University of Chicago Press, Chicago, pp.53-73.
- Thelen, Kathleen. et Sven. Steinmo (1992) «Historical Institutionalism in Comparative Politics» in Sven Steinmo, Kathleen Thelen et Frank Longstreth (dir.), Structuring Politics: Historical Institutionalism in Comparative Analysis, Cambridge Studies in Comparative Politics, Cambridge University Press, Cambridge, pp.1-32.
- Thurow, Lester (1992) Head to Head : The Coming Economic Battle among Japan, Europe, and America, Morrow, New York.
- Trigueros, Ignacio (1998) «Les entrées de capitaux et l'investissement: le Mexique» in Ricardo Ffrench-Davis et Helmut Reisen (dir.) Mouvements des capitaux et performances des investissements. Les leçons de l'Amérique latine, OCDE/CEPAL, Paris, pp.211-234.
- Trimberger, Ellen Kay (1972) «A Theory of Elite Revolutions» in Studies in Comparative International Development, vol.7, no:3 (automne) pp.191-207.
- Trimberger, Ellen Kay (1978) Military Bureaucrats and Development in Japan, Turkey, Egypt, and Peru, Transaction Books, New Brunswick, New Jersey.
- Uthoff, Andras et Daniel Titelman (1998) «La relation entre l'épargne étrangère et l'épargne nationale dans le cadre de la libéralisation financière» in Ricardo Ffrench-Davis et Helmut Reisen (dir.) Mouvements des capitaux et performances des investissements. Les leçons de l'Amérique latine, OCDE/CEPAL, Paris, pp.211-234.
- Valdés Ugalde, Francisco (1989) «The Quest for Business Survival» in Hemisphere (hiver) pp. 48-50.
- Vernon, Raymond (1963) The Dilemma of Mexico's Development. The Roles of the Private and Public Sectors, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Vernon, Raymond (dir.) (1964) Public Policy and Private Enterprise in Mexico, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts.
- Villa M., Rosa Olivia (1976) Nacional Financiera: Banco de fomento del desarrollo económico de México, NAFIN, Mexico.

Villagómez Amezcua, Alejandro (1993) «Los determinantes del ahorro en México: Una reseña de la investigación empírica» in Economía Mexicana, vol.2, no:2 (juillet-décembre) pp.305-327.

Villagómez Amezcua, Alejandro (1994a) Contratos financieros e intermediación financiera bajo información asimétrica, Documento de trabajo no:27, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), Mexico.

Villagómez Amezcua, Alejandro (1994b) El ahorro privado y los restricciones de liquidez en México, Documento de trabajo no:26, Centro de Investigación y Docencia Económicas (CEDE), Mexico.

Villareal, René (1988) «Industrial Restructuring of the Public Steel Industry: The Mexican Case» in Industry and Development, no:24, UNIDO, Vienne, pp.57-88.

Villaseñor, Jesús (1990) «La función de la banca de desarrollo en el nuevo perfil del sistema financiero», in El Economista Mexicano, numero special: El perfil de la banca, vol. 21, pp. 193-198.

Villaseñor, Jesús (1991) «El significado del «segundo piso» para la banca de desarrollo» in Comercio Exterior, vol. 41, núm. 12 (diciembre) pp. 1972-1174.

Villegas, Eduardo et Rosa Ma. Ortega (1995) El nuevo sistema financiero mexicano, 2ème éd., Editorial PAC, Mexico.

Wallis, Darren (1993) Administrative Modernization and State-Private Sector Relations in Mexico: An Analysis of the Salinas Reform Programme, International Institute of Administrative Science Biannual Conference (27-30 juillet), Toluca, Mexico, pp.1-27.

Waterbury, John (1989) «The Political Management of Economic Adjustment and Reform» in Joan Nelson (dir.) Fragile Coalitions: The Politics of Economic Adjustment, Transaction Books, N.J., pp.39-56.

Waterbury, John (1990) «The Political Context of Public Sector Reform and Privatization in Egypt, India, Mexico, and Turkey» in Ezra Suleiman et John Waterbury (dir.) The Political Economy of Public Sector Reform and Privatization, Westview Press, Boulder, pp.293-318.

Waterbury, John (1992) «The Heart of the Matter? Public Enterprise and the Adjustment Process» in Stephen Haggard et Robert Kaufman (dir.) The Politics of Economic Adjustment, Princeton University Press, Princeton, pp.182-217.

Werner, Martin (1994) «La banca de desarrollo, 1988-1994: Balance y perspectivas» in Comercio Exterior, vol. 44, no:12 (diciembre) pp. 1054-1067.

Werner, Martin (1995) «La banca de desarrollo, 1988-1994: Balance y perspectivas» in Mercado de valores, no:1 (janvier) pp.9-23.

Whiting, Van R. Jr. (1992) The Political Economy of Foreign Investment in Mexico : Nationalism, Liberalism, and Constraints on Choice, The Johns Hopkins University Press, Baltimore.

Williamson, John (1993) «Democracy and the «Washington Consensus»» in World Development, vol.21, no:8, pp.1329-1336.

Williamson, John (1994) «In Search of a Manual for Technopols» in John Williamson (dir.) The Political Economy of Policy Reform, Institute for International Economics, Washington, DC., pp.11-28.

Williamson, John (dir.) (1994) The Political Economy of Policy Reform, Institute for International Economics, Washington, DC.

Willmore, Lary et Jorge Mattar (1991) «Industrial Restructuring, Trade Liberalization and the Role of the State in Central America» in CEPAL-Review, no:44 (Août) Santiago, Chile, pp.7-20.

Willis, Eliza Jane (1986) The State as Banker: The Expansion of the Public Sector in Brazil, Ph.D. Dissertation, University of Texas at Austin, Austin, Texas.

Winters, Jeffrey (1994) «Power and the Control of Capital» in World Politics, vol.46 (avril) pp.419-452.

Wionczek, Miguel (1987) «La deuda externa de México y la cuestión petrolera» in Miguel Wionczek (dir.) La crisis de la deuda externa en la América latina, Fondo de Cultura Económica, Lecturas no:59, pp.100-139.

World Bank (The) (1990) Financial Systems and Development, Policy, Research, and External Affairs, Policy and Research Series no:15, Washington, D.C..

World Bank (The) (1993) OED Study of Bank/Mexico Relations, 1948-1992, Rapport interne, Washington.

World Bank (The) (plusieurs parutions) World Debt Table. External Finance for Developing Countries, Country Tables, vol.2, Washington.

Zapata, Francisco (1995) El sindicalismo mexicano frente a la restructuración, El Colegio de México\Instituto de Investigaciones de la Naciones Unidas para el desarrollo social, Mexico.

Zapata, Francisco et al. (1978) Las Truchas, acero y sociedad en México, El Colegio de México, Mexico.

Zapata, Francisco et Daniel Toledo (1987) Acero y nación: Una historia de la industria siderurgica integrada de México, non publié.

Zaid, Gabriel (1994) La nueva economía presidencial : Saldo del Grupo Industrial Los Pinos, Grijaldo, Mexico.

Zedillo Ponce de León, Ernesto (1985) «The Mexican External Debt: The Lost Decade» in Miguel S. Wionczek et Luciano Tomassini (dir.) Politics and Economics of External Debt Crisis: The Latin American Experience, Westview Special Studies on Latin America and the Caribbean, Westview Press, Boulder, pp.294-324.

Zermeño, Sergio (1982) «De Echeverria a de la Madrid: las clases altas y el Estado mexicano» Texte présenté au Programme Latino-américain du Centre International Woodrow Wilson pour les chercheurs.