

## *Études*

# Les mécanismes d'implantation, de financement et de contrôle des investissements au Mexique

**CHRISTIAN NADEAU\***

- |  |  |
|--|--|
| <p><b>I.- Le Mexique et les investissements étrangers : vu d'ensemble</b></p> <p>A- Un tableau général du Mexique</p> <p>B- Évolution de l'approche mexicaine face aux investissements étrangers : aperçu historique</p> <p><b>II.- L'entrée au Mexique des investisseurs étrangers</b></p> <p>A- La procédure de révision de financement des I.E.D.</p> | <p>B- Les maquiladoras ou les industries pour l'exportation</p> <p><b>III.- Les principales restrictions nationales applicables aux opérations commerciales</b></p> <p>A- Les normes relatives à l'importation de produits</p> <p>B- La <i>Loi sur les transferts de technologie</i></p> <p>C- Le contrôle des changes</p> |
|--|--|

Le Mexique a récemment modifié sensiblement ses politiques en matière d'investissements étrangers. D'une approche très restrictive, conservatrice - presque hostile - à ceux-ci jusqu'en 1984, le Mexique, en raison de l'influence du lourd fardeau de sa dette extérieure, a fait volte-face. En 1985, il adhère au GATT<sup>1</sup>. Ce changement subit d'attitude, qui a surpris la communauté internationale tant il était inattendu, est la cause directe des discussions qui se déroulent aujourd'hui sur le libre-échange tripartite entre le Canada, les États-Unis d'Amérique et les États-Unis du Mexique.

À la lumière de ce contexte nouveau, l'étude des mécanismes régissant l'implantation des investissements et les mesures de contrôle connexes qui affectent particulièrement les *gringos* ou *extranjeros* comportent un intérêt certain. Il est nécessaire d'étudier d'abord les règles de base relatives aux investissements étrangers pour mieux comprendre les enjeux d'un éventuel libre-échange tripartite.

Avant tout, nous décrivons le Mexique dans son ensemble et l'évolution de sa politique vis-à-vis des investissements étrangers jusqu'à l'adoption de la loi de 1973 qui régleme ces investissements<sup>2</sup>. Cette évolution est importante pour comprendre les réformes relatives à l'investissement étranger de 1984 et de 1989 ainsi que les raisons qui sous-tendent le taux élevé d'endettement du Mexique. Rappelons que c'est cet endettement qui a provoqué l'ouverture du gouvernement du Mexique aux investissements étrangers. Ensuite, nous allons procéder en deux temps.

En premier lieu, nous ferons l'examen des lois qui régissent l'implantation directe des investissements étrangers. Les entreprises étrangères ont un accès limité à la propriété. De plus, celles-ci sont régies par des normes distinctes selon la destination des investissements, c'est-à-dire selon qu'ils visent une activité axée vers les marchés extérieurs (*maquiladora*) ou vers le marché local (implantation «classique»). L'implantation d'une industrie est soumise à un processus et à des règles rigoureuses.

En second lieu, nous dresserons un «inventaire» des différentes lois qui affectent indirectement l'implantation d'un investissement étranger au Mexique en décrivant leur portée. Ces lois réglementent plus particulièrement l'importation et l'exportation de produits, les transferts de technologie et l'échange de la monnaie.

Enfin, après ce survol des lois affectant les investissements étrangers, nous pourrions conclure sur l'ouverture récente du Mexique et les possibilités d'un traité de libre-échange nord-américain.

## I.- Le Mexique et les investissements étrangers : vue d'ensemble

### A- Un tableau général du Mexique

Le territoire du Mexique s'étend sur 1 967 547 km<sup>2</sup> (soit l'équivalent des trois provinces canadiennes qui forment les Prairies). 60% de ce territoire est constitué de terres arides ou semi-arides. Par ailleurs, 17% de la superficie est cultivable, 48% est propice à l'élevage du bétail et 29% est boisée<sup>3</sup>. La population du pays s'élève à 83 millions d'habitants, dont 21 millions pour la seule ville de Mexico. Environ 43 % de la population est âgée de moins de quatorze ans et le taux de croissance annuel de la population est de 1,9 %. Il est important de souligner que 89 % de la population

\*Avocat, Lapointe Rosenstein et étudiant à la maîtrise en droit commercial et économique international à l'Université McGill.

1 Voir R. ENGLISH, «The Mexican Accession to the General Agreement on Tariffs and Trade», (1988) 23 *Tex. J. I. L.* 339; D. STORY, «Trade Politics in the Third World : A Case Study of the Mexican GATT Decision», (1982) 36 *Internat. Org.* 767.

2 *Loi pour la promotion de l'investissement mexicain et la réglementation de l'investissement étranger*, reproduit dans (1973) 12 *I.L.M.* 643. (Ci-après *Loi sur l'investissement*).

3 *Encyclopaedia Universalis*, t.15, 1990, p. 246.

est alphabétisée<sup>4</sup>. Le Mexique forme le plus grand État de langue espagnole.

Au niveau administratif et constitutionnel, le Mexique est constitué en une république fédérale composée de trente et un États et d'un district fédéral. Le gouvernement central possède l'essentiel des pouvoirs, bien qu'une partie soit déléguée aux administrations locales<sup>5</sup>.

Le pouvoir exécutif fédéral est concentré dans les mains du président, qui est à la fois chef de l'État et chef du gouvernement. Élu démocratiquement, son mandat est d'une durée de six ans, non renouvelable. Le président s'acquitte de ses fonctions exécutives avec l'aide d'un cabinet composé de seize secrétaires.

Notons que depuis la création du *Partido Revolucionario Institucional* (PRI) en 1929, ce parti n'a jamais perdu le pouvoir, malgré la présence de partis d'opposition tels le *Frente Democrático Nacional* (FDN) et le *Partido de Acción Nacional* (PAN)<sup>6</sup>. Cette stabilité politique a permis un développement rapide du pays, d'autant plus que ce parti a toujours été à l'écoute des travailleurs et du secteur public.

Le président a en outre des pouvoirs relatifs à l'émission de directives, la mise en place de règlements pour l'application de lois spécifiques<sup>7</sup>, un pouvoir législatif délégué en matière de commerce extérieur. En cas «d'urgence nationale», le président a des pouvoirs législatifs supplémentaires et extraordinaires<sup>8</sup>. À titre d'exemple, certaines de ces directives présidentielles émises durant la période de nationalisation du pétrole dans les années quarante sont toujours en vigueur aujourd'hui.

Le pouvoir législatif est exercé par le Congrès qui est bicaméral. La Chambre des députés en est la première branche; les députés y sont élus pour trois ans. Le Sénat en est la seconde, et les sénateurs y sont élus pour un mandat de six ans<sup>9</sup>. La majorité des députés et sénateurs sont membres du PRI. Les actes législatifs officiels sont publiés dans le *Diario Oficial de la Federación* (ci-après *Diario Oficial* ou D.O.)

Le pouvoir judiciaire est contrôlé par la Cour suprême de Justice de la Nation. Le système légal est d'inspiration civiliste. Les juges sont nommés par le président, sous réserve de ratification par le Sénat<sup>10</sup>.

L'ensemble de ces acteurs a été au centre de l'évolution économique du Mexique. Pays partageant une large frontière avec un puissant voisin, l'histoire contemporaine du Mexique est caractérisée par son haut degré de nationalisme et de méfiance face aux investissements et à la propriété étrangère sur son territoire. Cette préoccupation se reflète à tous les niveaux, y compris dans la Constitution des États-Unis du Mexique<sup>11</sup>.

Sur le plan économique, le pays a largement bénéficié de la découverte de réserves de pétrole insoupçonnées dans les années 1970. Du petit producteur avec de très faibles exportations qu'il était, le Mexique a rapidement accédé à l'élite mondiale des pays exportateurs de pétrole. Le Mexique a fait le choix de se développer par emprunt afin d'assumer lui-même son développement économique, plutôt que de miser sur l'investissement direct étranger. La communauté internationale a financé à souhait l'expansion de l'industrie pétrolière mexicaine et l'ensemble de son économie.

En 1982, avec la chute des prix du pétrole, la hausse des taux d'intérêt et la récession qui sévit, le Mexique fait face à une situation de crise quasi généralisée et se retrouve incapable de faire face à ses obligations.

De 1982 à 1988, alors que sa population passe de 73 à 83 millions d'habitants et que près de 1,3 million de personnes entrent chaque année sur le marché du travail, le PNB connaît des variations annuelles de -0,5; -5,3; 3,7; 2,8; 3,7; 1,5 et 1,1. Le taux d'inflation pendant cette période atteint des niveaux records de 160 %<sup>12</sup> et le pouvoir d'achat des travailleurs diminue de 60 % en moyenne, élargissant le fossé entre les strates sociales.

Alors que l'économie mexicaine profitait du boom pétrolier, les investissements étrangers ont augmenté de 17 % en moyenne annuellement, atteignant 2,5 milliards de dollars américains en 1981. En 1983, ceux-ci ont diminué à 400 millions, pour augmenter toutefois à près de 2,6 milliards en 1988 avec la libéralisation de l'économie et la possibilité d'investir par le biais des «swaps». L'objectif, pour 1990, était de 4,5 milliards.

La réforme économique du président Salinas commence à porter ses fruits<sup>13</sup>. Les exportations sont passées d'une valeur de 4 milliards de dollars américains en 1982 à 26 milliards de dollars américains en 1990. De plus, la part de ce montant correspondant à des produits pétroliers est passée de 78 % à 35 % pendant la même période. Les importations, grâce à l'ouverture de ses marchés, ont augmenté toutefois encore plus rapidement (24,5 milliards de dollars américains en 1989). Environ 85 % des exportations vont vers les États-Unis contre à peine 6,5 % vers le Canada<sup>14</sup>.

Les États-Unis sont les principaux partenaires économiques du Mexique. À l'inverse, avec des échanges commerciaux de 52 milliards de dollars américains en 1989, le Mexique constituait le troisième partenaire économique des États-Unis, après le Canada et le Japon. Le total des échanges Canada-Mexique était de 960 millions de dollars américains pour cette même année.

Pour mieux saisir la réalité illustrée par ces statistiques, nous présentons maintenant un aperçu historique du développement de l'approche mexicaine face aux investissements étrangers.

4 *L'État du Monde 1990-1991*, Paris, Éditions La Découverte et Boréal, 1990. Le Canada, comme les États-Unis, a un degré d'alphabétisation de 95 %.

5 Voir J. H. PENA, «La Constitution politique du Mexique», (1987) 18 R.G.D. 323.

6 L'actuel président du Mexique, Carlos Salinas de Gortari, est entré en fonction le 1er décembre 1988 avec 50,36 % du suffrage. Voir J.H. PENA, *loc. cit. supra*, note 5.

7 *Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917*, D.O., 1er février 1917, article 89(1) (modifiée en 1938); voir J. H. PENA, *loc. cit. supra*, note 5.

8 *Id.*, articles 29 et 49.

9 «However, Congress rarely does more than give approval to a statutory drafts submitted by the Executive.» S.F. MAVIGLIA, «Mexico's Guidelines for Foreign Investment: The Selective Promotion of Necessary Industries», (1986) 80 A.J.I.L. 283.

10 J. CAMIL et J.E. HERGET, *The Legal System of Mexico*, dans *Modern Legal Systems Cyclopaedia*, vol. 1, Buffalo, W.S. Hein, 1985, par. 1(2).

11 *Constitucion Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917)*, *supra*, note 7.

12 L'inflation a été réduite à moins de 20 % en 1989.

13 Voir A. IZE, (rechercheuse au F.M.I.) *Trade Liberalization, Stabilization and Growth: Some Notes on the Mexican Experience*, I.M.F., Working Paper, Fiscal Affairs, Washington, 1990.

14 La Presse, 10 avril 1991, cahier B, p. 1.

## B- Évolution de l'approche mexicaine face aux investissements étrangers : aperçu historique<sup>15</sup>

Au cours des années 1876 à 1911, le Mexique était sous la férule d'un régime dictatorial dirigé par Porfirio Diaz. Celui-ci croyait qu'en permettant et en favorisant l'investissement étranger dans les mines, le secteur public et les industries de base, un développement comparable à celui des États industrialisés s'ensuivrait. Il en a résulté un très haut niveau de propriété et de contrôle étranger au Mexique, atteignant selon certains jusqu'à 25 % des terres et 50 % de la richesse<sup>16</sup>.

De plus, en l'absence de capacité suffisante de développement interne, la nécessité de l'investissement étranger devenait plus pressante. Durant cette période, les ressources naturelles et les travailleurs ont été surexploités. Une période de révolution s'ensuivit entre 1910 et 1920. Un des thèmes principaux de cette dernière, qui est demeuré d'actualité depuis, était le recouvrement de la destinée économique du Mexique par ses citoyens.

La Constitution du Mexique, promulguée en 1917, place des restrictions sur les activités économiques et la propriété foncière par des étrangers dans le pays. L'article 27 de celle-ci énonce ces principes en ces termes<sup>17</sup> :

La propriété du territoire et des eaux dans les limites des frontières du territoire national revient originellement à la Nation (...). La Nation devra en tout temps avoir le droit d'imposer sur la propriété privée de telles restrictions que l'intérêt public peut demander, de même que le droit de réglementer l'utilisation de ressources naturelles, qui sont susceptibles d'appropriation, de manière à les conserver et à assurer une distribution plus équitable du bien public. (...) L'État peut octroyer ce même droit à des étrangers [exploitation de ressources naturelles], en autant qu'ils acceptent devant le Ministère des Relations étrangères de se considérer comme des nationaux eu égard à une telle propriété, et de s'engager à ne pas invoquer la protection de leur propre gouvernement (...). En aucune circonstance, les étrangers ne peuvent acquérir une propriété directe de terre ou d'eau en deçà d'une zone de 100 kilomètres le long des frontières et de 50 kilomètres le long des côtes du pays<sup>18</sup>.

Cette restriction territoriale importante face aux étrangers s'explique par la dictature d'Antonio Lopez de

Santa Anna au milieu du siècle dernier. Celui-ci a vendu ou cédé aux États-Unis les territoires qui correspondent aujourd'hui aux États américains du Nouveau Mexique, de l'Arizona, du Texas, du Nevada et du Sud de la Californie<sup>19</sup>. Les auteurs de la Constitution étaient donc, en 1917, soucieux de préserver l'intégrité territoriale du Mexique.

Par la suite, des lois<sup>20</sup> et des règlements<sup>21</sup> sont venus régir l'usage de la clause Calvo. Ces lois soumettaient également les associations et les corporations mexicaines à de fortes pénalités dans le cas où elles vendraient leurs parts ou actions à des étrangers, sans avoir préalablement obtenu l'autorisation du ministre des Relations extérieures.

En 1936, le Congrès adoptait une loi autorisant l'expropriation de propriétés privées<sup>22</sup>. Cette loi autorisait le pouvoir exécutif fédéral à décréter l'expropriation de propriétés privées en s'appuyant sur des motifs très variés, telle que la protection d'une entreprise commerciale dans l'intérêt commun. C'est d'ailleurs en s'appuyant sur ce motif que le gouvernement expropria le réseau mexicain des chemins de fer en 1937 ainsi que l'industrie pétrolière en 1938.

À ce jour, PEMEX, société d'État, contrôle toujours l'ensemble du secteur pétrolier, attribuant des «contrats de service» aux compagnies pétrolières étrangères<sup>23</sup>. L'intervention de l'État dans plusieurs secteurs de l'économie a été en constante expansion jusqu'en 1985. Plus d'un millier de corporations sont des sociétés d'État<sup>24</sup>.

Pendant la Deuxième Guerre mondiale, le président du Mexique avait des pouvoirs spéciaux vu l'état d'urgence<sup>25</sup>. Un afflux massif de capitaux étrangers durant cette période amena le président à proclamer un décret pour préserver la participation des Mexicains dans les entreprises<sup>26</sup>. Ce décret fut le précurseur des restrictions légales sur l'investissement qui sont en place aujourd'hui<sup>27</sup>.

En effet, plusieurs autres décrets relatifs à un taux minimal de participation mexicaine dans toute société commerciale, la création d'une Commission interministérielle mixte de révision, l'interdiction de toute participation étrangère dans le secteur des communications, du transport aérien, des produits pétrochimiques, de l'électricité et d'autres mesures semblables ont été adoptés.

En 1965, le gouvernement adopte le programme des *maquiladoras* vu le haut niveau de sans-emploi dans la région limitrophe des États-Unis<sup>28</sup>. Cette loi met en place un double

19 Cette surface équivaut à près de la moitié du Mexique, soit 2 378 000 km<sup>2</sup>. Cf. *Peace Treaty of Guadalupe Hidalgo Between the United States and Mexico*, 2 février 1848, 9 Stat. 922, T.I.A.S. no. 960.

20 D.O., 21 janvier 1926.

21 D.O., 29 mars 1936.

22 *Ley de Expropiacion*, 1936, D.O., 25 novembre 1936.

23 Voir aussi C.C. JOYNER, «Petroleos Mexicanos in a Developing Society: The Political Economy of Mexico's National Oil Industry», (1982), 17 *G.Washington J. I. L. Econ.* 63.

24 L. RUBIO, «Mexico in Perspective: An Essay on Mexico's Economic Reform and the Political Consequences», (1990) 12 *Houston J. I. L.* 235. À ce jour, près du deux-tiers des mille deux cents entreprises publiques ont été vendues ou fusionnées. Voir COMITÉ PARA LA PROMOCION DE LA INVERSION EN MEXICO, *Mexico - Economic and Business Overview*, 1990.

25 D.O., 1er juin 1942.

26 D.O., 29 juin 1944.

27 Toutes les mesures prises pendant la guerre ont cessé d'avoir effet après celle-ci, à l'exception des décrets relatifs à l'économie. D.O., 29 juin 1944, article 6.

28 Voir GRUNWALD, «Restructuring Industry Offshore: The U.S.A.-Mexico Connection», (1983) 3 *Brookings Review* 24. Ce programme sera vu plus en détail dans la prochaine section.

15 M.S. WIONCZEK, *El Nacionalismo Mexicano y la Inversion Extranjera*, 3e éd., Mexico, Editores Siglo Veintiuno, 1975.

16 H.K. WRIGHT, *Foreign Enterprises in Mexico*, Chapel Hill, U. of North Carolina Press, 1971.

17 M.W. GORDON, «The Joint Venture as an Institution for Mexican Development: A Legislative History», (1978) 2-3 *Arizona State L. J.* 179.

18 Ownership of the lands and waters within the boundaries of the national territory is vested originally in the Nation (...). The Nation shall at all times have the right to impose on private property such limitations as the public interest may demand, as well as the right to regulate the utilization of natural resources, which are susceptible of appropriation, in order to conserve them and to ensure a more equitable distribution of public wealth (...). The State may grant the same right to foreigners [exploitation of natural resources], provided they agree before the Ministry of Foreign Relations to consider themselves as nationals in respect of such property, and bind themselves not to invoke the protection of their governments (...). Under no circumstances may foreigners acquire direct ownership of lands or water within a zone of 100 kilometers along the frontiers and 50 kilometers along the shores of the country (traduction de l'auteur).

mécanisme. Une société, dont le capital est entièrement étranger, peut s'implanter dans une zone précise. Elle peut importer, en franchise, toutes les matières nécessaires pour opérer en autant que la totalité de sa production soit exportée.

En 1973, année du choc pétrolier, le Congrès mexicain a promulgué la *Loi pour la promotion de l'investissement mexicain et la réglementation de l'investissement étranger* qui regroupe dans un même corpus l'ensemble de ces lois, décrets et règlements relatifs à l'investissement étranger<sup>29</sup>. La participation de tout étranger dans une société opérant au Mexique est limitée à 49 %, sauf dans le cas des *maquiladoras*<sup>30</sup>.

Cette loi constitue un pas de plus dans la direction de l'objectif recherché par le Mexique depuis 1917, soit de réussir une industrialisation indépendante. Trois principes directeurs ont «modélisé» cette loi :

- 1) l'investissement étranger proposé ne doit pas avoir de répercussions négatives sur l'entreprise mexicaine;
- 2) l'investissement ne doit pas permettre la création d'un monopole vu l'absence d'entreprise mexicaine dans le secteur visé ; et
- 3) l'utilité d'un tel investissement est reconnue tant qu'il est «équitable» et qu'il correspond à un besoin du Mexique<sup>31</sup>.

Ces trois principes répondent aux objectifs économiques généraux du gouvernement mexicain, fort des découvertes importantes de réserves pétrolières et de la hausse des prix du pétrole. En ce sens, l'investissement étranger est bienvenu en autant qu'il se conforme aux objectifs précis du Mexique. Cette politique a pour but d'assurer un développement «mexicanisé» de l'économie. Les investissements sont typiquement mexicains, comme nous le verrons plus loin. Le gouvernement poursuit parallèlement une politique de substitution des importations par des produits mexicains. En fait, il préfère financer son développement avec du **capital emprunté**, sous son contrôle direct plutôt que par du capital provenant d'investisseurs étrangers.

Pour assurer une plate-forme législative plus complète à sa politique de développement, le Congrès avait adopté quelques mois auparavant la *Law on the Registration of the Transfer of Technology and Use and Exploitation of Patents and Trademarks*<sup>32</sup>. Cette loi crée, au sein du ministère de l'Industrie et du Commerce, un Registre national des transferts de technologie et confère des pouvoirs consultatifs à un organisme paragouvernemental relativement à l'utilisation de ces technologies et brevets<sup>33</sup>.

29 *Loi sur l'investissement*; *supra*, note 2. Il est intéressant de mentionner que le Canada a adopté une loi similaire tant par son esprit que par sa forme la même année (*Foreign Investment Review Act*, S.C. 1973-1974, c.46.) de même que l'Australie. Voir M. VOGHEL, *Étude comparative des mesures de contrôle de l'investissement étranger au Mexique, en Australie et au Canada*, mémoire de maîtrise, Montréal, Université McGill, 1979.

30 Cette directive du président date de 1972; elle ne fut pas appliquée rétroactivement. Elle a été modifiée en 1989, à la surprise de plusieurs : «the existing laws, regulations and policies governing foreign investment in Mexico would not change substantially during the initial years of president Salina's administration.» Voir ROJAS, «Foreign Investment in Mexico : Practical Solutions, 1989 Policies», (1989) 7 *I. L. Quarterly* 14.

31 Voir H.K. WRIGHT, *loc. cit. supra*, note 16.

32 *Law on the Registration of the Transfer of Technology and Use and Exploitation of Patents and Trademarks*, reproduit dans, 1973, 12 *I.L.M.* 421. (Ci-après *Loi sur le transfert de technologie*).

Malgré l'adoption de ces lois, l'investissement direct étranger est demeuré important au Mexique. Il a été en constante expansion entre 1955 et 1982. Une étude récente de l'OCDE affirme que «pendant la dernière période (1978-1982), marquée par le boom économique et l'affirmation du rôle du Mexique comme pays exportateur de pétrole, le flux moyen des I.E.D. a doublé par rapport à 1974-1977 et triplé par rapport aux années 1960»<sup>34</sup>.

Mais cela fut insuffisant. Le choix de se développer par financement plutôt que par investissement a eu, avec la chute des cours du pétrole en 1982, des effets dramatiques sur l'ensemble de l'économie mexicaine<sup>35</sup> : «depuis les quelques dernières années, le Mexique a été sur une montagne russe en passant du sommet apparent de la prospérité économique à la vallée du chaos financier»<sup>36</sup>. Le Mexique fut incapable de faire face à ses obligations financières<sup>37</sup> et de soutenir le fardeau de sa dette<sup>38</sup>. Cette crise provoqua une révision de sa politique relative à l'investissement étranger afin de le favoriser<sup>39</sup>.

Une procédure de révision plus efficace et un peu moins «rébarbative» a été mise en place en 1984<sup>40</sup>. Cette réforme préliminaire correspond au souhait du Mexique d'obtenir du financement du Fonds Monétaire International pour l'aider à équilibrer sa balance de paiements<sup>41</sup>. Celui-ci impose ses conditions avant d'accorder tout financement<sup>42</sup>. Le régime auquel sont soumis les investissements étrangers fut libéralisé encore davantage en 1989, avec l'élection d'un

33 Cette loi sera examinée plus en détail plus loin.

34 W. P. NUNEZ, *L'investissement direct international et l'industrialisation mexicaine*, Collection Études du Centre de Développement, Paris, O.C.D.E., 1990.

35 Voir F.V. PERRY, «The Foreign Investment Transaction in Mexico», (1985) 8 *Loyola of Los Angeles I. Comp. L. J.* 67. Il y a lieu de noter que le désastre causé par le tremblement de terre en 1985 a également eu de graves conséquences sur le développement subséquent de l'économie du pays.

36 *Id.* «[...] over the past few years, Mexico has been on a roller coaster ride from the peak of apparent economic prosperity to the valley of financial chaos» (traduction de l'auteur).

37 «The World's Biggest Borrower Hasn't Got a Bean», *The Economist*, Aug. 21, (1982), p. 49.

38 Voir F.A. VAZQUEZ PANDO, «The Mexican Debt Crisis in Perspective : Faulty Legal Structures and Aftershocks», (1988) 23 *Tex. I.L.J.* 171; R. L. MORGAN, F.A. FROST *et al.*, «Legal Issues Arising from the Mexican Economic Crisis», (1984) 17 *Vand. J. Trans. L.* 367.

39 Voir S.W. FISCHER, «The Regulation of Foreign Business in Mexico : Recent Legislation in Historical Perspective», (1982) 7 *North Carolina J. I. Com. Reg.* 383.

40 Ces «guidelines»(ci-après, directives) n'ont pas fait l'objet de publication dans le Diario Oficial. Par ailleurs, elles ont été annoncées dans plusieurs grands quotidiens. Elles proviennent du président, au même titre qu'un énoncé général de politique. Cette manière de procéder est peu conforme aux règles de droit mexicain et soulève des questions quant à leur validité. Pour l'investisseur, c'est une source supplémentaire d'incertitudes. Voir R.R. WILLIAMS, «Has Mexico Kept the Promise of 1984?», (1988) 23 *Texas I.L.J.* 423.

41 «Mexico to Use Resources From Fund to Support Major Adjustments Effort», I.M.F. Survey, (10 janvier 1983), p. 1.

42 Le Mexique s'est efforcé de faire ces «ajustements» dans son économie pour obtenir le financement. Cette manière d'agir est régulière et conforme aux règles du F.M.I. Voir D.D. Bradlow, éd., *International Debt Borrowing : Negotiating and Structuring International Debt Transactions*, Washington, International Law Institute, 1986. On retrouve la lettre d'intention du Mexique en ce sens dans *Carta de Intencion de Mexico al Fondo Monetario Internacional, El Mercado de Valores*, 1982, vol. 42, n° 47, 22 novembre 1982, p. 1206.

nouveau président un an plus tôt, Carlos Salinas de Gortari<sup>43</sup>. C'est cette nouvelle procédure que nous décrirons dans la prochaine section.

## II.- L'entrée au Mexique des investisseurs étrangers

Il existe deux possibilités pour l'investisseur étranger désirant s'établir au Mexique, selon qu'il désire s'implanter dans le marché du Mexique (A) ou uniquement assembler son produit pour l'exporter en dehors du pays (B).

Dans les deux cas, la politique mexicaine s'est nettement libéralisée au cours des dernières années. Les plus récentes mesures, adoptées en 1989, s'inscrivent dans un ensemble de mesures à caractère économique qu'a entrepris le président Salinas. Elles font partie de ce qu'il appelle le *Mexico's National Development Plan*. Elles visent entre autre le rééchelonnement de la dette, la réduction (de 200 à 20 %) des tarifs douaniers et une réduction substantielle de la participation de l'État dans l'activité économique.

Dans l'ensemble, près de huit mille quatre cents entreprises mexicaines bénéficient d'une participation étrangère. Plus de 70 % des investissements se situent dans le secteur manufacturier contre 22 % dans le secteur du tourisme et des services. Les investisseurs sont à 70 % de nationalité américaine, les autres étant principalement des Britanniques, des Français, des Allemands, des Suisses et des Japonais.

Nous devons mentionner au départ qu'une restriction territoriale s'applique dans les deux cas quant à la propriété du sol. En effet, la Constitution du Mexique prévoit qu'un étranger ne peut être propriétaire foncier à l'intérieur d'une zone délimitée. Cette zone prohibée forme une bande de cent kilomètres aux frontières et de cinquante kilomètres le long de la côte<sup>44</sup>.

Cette restriction n'est pas définitive pour l'investisseur étranger. Une interprétation large - et acceptée - de la Constitution permet à l'investisseur étranger d'être le bénéficiaire exclusif d'un trust dont le trustee serait une banque propriétaire du terrain<sup>45</sup>. L'établissement d'un tel trust est permis sous certaines conditions qui sont énoncées dans la *Loi pour la promotion de l'investissement mexicain et la réglementation de l'investissement étranger*, aux articles 19 et suivants, et dans les directives ou décrets présidentiels. Il est nécessaire que la banque obtienne une autorisation du ministère des Affaires extérieures pour établir le trust et que le certificat soit nominatif, pour une période de trente ans, renouvelable une fois<sup>46</sup>. Une méthode alternative consiste en la location de l'espace immobilier nécessaire.

## A- La procédure de révision et de financement des I.E.D.

Tout investissement étranger est soumis à un minimum de contrôle de la part des autorités mexicaines. Ces mesures varient entre un simple enregistrement auprès d'un registre national dans le cas d'un faible investissement<sup>47</sup> et une procédure de révision substantielle lorsque l'investissement proposé est de plus grande importance. C'est ce dernier type de proposition que nous examinons ici. Nous verrons l'objet de la loi de 1973 et les restrictions qu'elle impose (1), les activités réservées et la procédure d'approbation (2), les secteurs où l'investissement n'est pas restreint (3) et enfin les «*debt for equity swap*» comme méthode de financement de l'investissement (4).

### 1- Objet et application de la loi<sup>48</sup>

La *Loi pour la promotion de l'investissement mexicain et pour la réglementation de l'investissement étranger* a pour but, comme l'intitulé l'indique, de contrôler l'implantation d'investissements étrangers sur le territoire qu'elle régit «de manière à stimuler un développement juste et équilibré et à consolider l'indépendance économique du pays» (article 2)<sup>49</sup>.

La loi définit les «investisseurs étrangers» dans ce même article 2. Il s'agit de toute corporation ou «entité économique» étrangère ou mexicaine, lorsque plus de 50 % du capital-action de cette dernière est détenu par des étrangers. Une entreprise mexicaine, dont moins de 50% du capital appartient à des étrangers, est également considérée comme étrangère lorsque ceux-ci sont capables de déterminer «la gestion de l'entreprise commerciale»<sup>50</sup>.

Un résident permanent (*inmigrados*) n'est pas, pour les fins de la loi, un étranger soumis à une révision de ses investissements à moins qu'il ne soit en relation avec une entité étrangère qui prend les décisions. De plus, une telle personne ne peut s'engager dans des activités réservées spécifiquement par la loi à l'État ou aux compagnies mexicaines, ni devenir propriétaire de terrains dans la zone prohibée (article 6).

Un investissement indirect, par voie de financement ou en relation avec un transfert de technologie, n'est pas soumis à l'autorité de cette loi.

La loi, à l'article 3, reprend la clause Calvo qui est prévue dans la Constitution. La pénalité, imposée pour quiconque transgresse cette clause en requérant la protection de son gouvernement, est le transfert de propriété à l'État des entreprises en litige.

Enfin, la loi institue la Commission nationale sur l'investissement étranger, responsable de l'application de celle-ci<sup>51</sup>. C'est elle qui est chargée de la révision des critères que la

43 Pour une étude des défis économiques en relation avec les politiques du nouveau Président, voir S. WEINTRAUB, *Transforming the Mexican Economy - The Salinas Sexenio*, Washington, National Planning Association, 1990. Ces politiques sont énoncées dans *The Mexican Program for the Modernization of Industry and Foreign Trade (1990-1994)*, Government of Mexico, Secretariat of Commerce and Industrial Development, 1989 (pamphlet).

44 Constitution du Mexique, *supra*, note 7, article 27, sect. 1(2).

45 Voir M. PASQUEL, «El fideicomiso de inmuebles en las zonas prohibidas en favor de extranjeros», *El Foro*, Janv.-Mars 1954, reproduit dans L. PEREZNIETO, «Foreign Investment in Mexico», (1981) *N.Y.J. Int. Comp. L.* 405.

46 Cette option de renouveler est une nouveauté introduite dans les nouvelles «directives» du Président Salinas de Gortari de 1989. Auparavant, pareille option était considérée comme illégale.

47 L'article 8(1) de la loi dispose que l'acquisition de moins de 25 % du capital-action d'une société mexicaine ou opérant sur son territoire n'est pas requis d'obtenir une autorisation préalable. Les nouvelles «directives» prévoient que toute acquisition en deçà de 49 % du capital par des étrangers n'est pas soumise à approbation, mais seulement à notification.

48 Voir J.C. TREVINO, «Mexico: The Present Status of Legislation and Governmental Policies on Direct Foreign Investments», (1984) *18 International Lawyer* 297.

49 *Loi sur l'investissement*, *supra*, note 2, article 2: «in order to stimulate a just and balanced development and consolidate the country's economic independence» (traduction de l'auteur).

50 *Id.*, article 2(4): «the management of the business enterprise» (traduction de l'auteur).

51 *Loi sur l'investissement*, *supra*, note 2, article 11: «Comision nacional de inversiones extranjeras» (traduction de l'auteur).

loi, le président et elle-même définissent. Elle exerce un large pouvoir discrétionnaire<sup>52</sup>.

La Commission se compose en plus du président, des secrétaires de l'Intérieur, des Affaires extérieures, des Finances et du Crédit public, du Patrimoine national, de l'Industrie et du Commerce et du Travail. Elle est aidée dans son travail par un secrétaire exécutif et le personnel de soutien nécessaire<sup>53</sup>.

## 2- Activités réservées et procédure de révision

À la base de la procédure, on retrouve les secteurs d'activités qui sont réservés soit à l'État, soit à des sociétés d'origine mexicaine, ou encore à celles ayant un plafond dans la participation étrangère. Ce sont les investissements dans cette dernière catégorie qui sont en partie susceptibles de révision par la Commission. Cette situation est à l'inverse de ce qui a longtemps prévalu.

### a) Évolution récente

Auparavant, les investissements étaient tous limités à une participation de 49 % et sujets à l'approbation de la Commission. Une première ouverture dans l'application de la loi a été permise avec les «directives» du président de la Madrid en 1984<sup>54</sup>. Celles-ci, renversant la règle établie du 49-51 de la participation, permirent que dans des secteurs précis, après approbation de la Commission, l'investissement étranger atteigne les 100 %.

Parmi les principaux secteurs visés par les directives, nous pouvons mentionner ceux de l'industrie manufacturière de machinerie électrique et non électrique, de l'outillage, de l'électronique, des motocyclettes et de l'industrie hôtelière. De plus, des modifications subséquentes ont facilité l'acquisition d'actions de corporations mexicaines, accru les possibilités de gestion par des étrangers et amélioré le processus de révision. Cette première ouverture, bien qu'insuffisante en raison de l'incertitude due à la valeur juridique des «directives», a porté ses fruits<sup>55</sup>.

Le règlement de 1989 vient prolonger l'ouverture débutée en 1984. Au lieu d'un énoncé de politique gouvernementale, il s'agit d'un règlement<sup>56</sup>. Cet acte est important car ce faisant, le président Salinas a diminué l'incertitude juridique relative à l'ouverture de son pays, sans réussir toutefois à l'éliminer<sup>57</sup>. En agissant ainsi, ce dernier poursuit sa réforme économique en misant sur les

investissements et se conforme aux vœux du FMI. Avec ces nouvelles règles, la majorité des investissements ne sont désormais soumis à **aucune** procédure de révision, en autant qu'ils correspondent à un minimum de critères (article 5 du règlement).

Cette réforme enlève une bonne part de transactions relevant auparavant de la juridiction de la Commission. En cela réside la principale innovation de ce nouveau règlement : l'abolition du plafond de 49 % de participation, instauré depuis 1973, pour tout étranger oeuvrant sur le territoire de l'État mexicain, de même que la diminution des «transactions révisables». C'est un des points majeurs de la réforme du président Salinas<sup>58</sup>.

### b) Restrictions sectorielles

Nous allons d'abord énoncer les secteurs soumis à des restrictions par la Commission pour ensuite définir les facteurs pris en compte dans l'évaluation d'une proposition d'investissement. Nous pouvons diviser ces secteurs d'activités en quatre catégories principales. Ces secteurs ont été définis pour la plupart par règlement, la Commission exerçant ce pouvoir délégué (article 4(2)(f)). Ils n'ont pas été sensiblement modifiés par la réforme de 1989<sup>59</sup>.

La première catégorie regroupe les activités réservées exclusivement à l'État<sup>60</sup>. Celles-ci comprennent la production et le raffinage des produits pétroliers, du gaz et des produits dérivés, l'exploitation et le traitement d'uranium ou de minerais radioactifs, l'impression de la monnaie, la génération et la transmission d'énergie électrique, les services de chemins de fer, le télégraphe, les services bancaires<sup>61</sup> et les trusts.

La seconde catégorie concerne les secteurs d'activités économiques qui sont exclusivement réservés à des personnes, tant physiques que morales<sup>62</sup>, originaires du Mexique<sup>63</sup>. Ces activités touchent l'exploitation des ressources forestières et la vente au détail de gaz liquide, le service de transport de matériel de construction, de déménagement et autres services spécialisés, le transport en commun urbain et régional, les taxis, le transport côtier, les entrepôts publics, les maisons de change, les institutions de crédit, les firmes de courtage, l'assurance, les fonds de pension privés, la télévision et la radio, les services professionnels, les courtiers en douanes et la gestion des ports.

La troisième catégorie est de loin la plus vaste. Les investissements dans ces secteurs sont limités à un taux de

52 F. MAVIGLIA, *loc. cit. supra*, note 9, p. 290.

53 La composition de la Commission peut sembler exhaustive; rappelés qu'au Canada, jusqu'en 1984, c'était l'ensemble du Cabinet qui décidait de permettre ou non un investissement étranger, sur recommandation de la F.I.R.A. (*Foreign Investment Review Act, supra*, note 29, article 28).

54 NATIONAL FOREIGN INVESTMENT COMMISSION OF MEXICO, *Guidelines For Foreign Investment and Objectives for its promotion*, 1984, ci-après les «directives» de 1984.

55 [...] Mexico may have kept the promise it made in 1984 [...]. But the more crucial inquiry is whether foreign investors have enough confidence in the 1984 Guidelines [...] On the whole, confidence is minimal. Mexico needs to promise - and deliver - stronger, more predictable protection if it hopes to attract sufficient foreign investment to meet its goals.

Voir, R.R. WILLIAMS, *loc. cit. supra*, note 40, p. 440.

56 *Reglamento de la Ley para Promover la Inversión Mexicana y Regular la Inversión Extranjera*, Doc. off., 16 mai 1989.

57 Le changement apporté par le règlement serait possiblement à l'encontre de la loi et invalide. Voir I. GOMEZ-PALACIO, «The New Regulation on Foreign Investment in Mexico: A Difficult Task», (1990) 12 *Houston L. R.* 255.

58 Voir J. CAMIL, «Mexico's 1989 Foreign Investment Regulations: The Cornerstone of a New Economic Model», (1990) 12 *Houston J. I. L.* 1.

59 Une liste détaillée existe des cent quarante et une activités restreintes provenant du «Mexican Classification of Economic Activities and Products», elle est disponible auprès de l'Institut de Statistique, Géographie et Informatique. Voir *Doing Business in Mexico*, Price Waterhouse, U.S.A., 1989, avec mise à jour en 1990.

60 *Loi sur l'investissement, supra*, note 2, article 4. Ces secteurs correspondent aux différentes nationalisations mexicaines, *supra*, sect. I.

61 Toutes les banques ont été nationalisées en 1982 (à l'exception de la branche CityBank à Mexico) suite à la crise financière du Mexique et de sévères restrictions sur l'échange de monnaies imposées. The Nationalization Decree, D.O., 1er sept. 1982 et The Exchange Control Decree, 1er sept. 1982; reproduit dans G. GOURAIGE, «International Banking: Nationalization of Mexican Banks and Foreign Exchange Controls - The Nationalization Decree», (1983) 24 *Harv. I.L.J.* 212.

62 Dans ce cas, leur capital-action doit être détenu par des citoyens mexicains.

63 *Loi sur l'investissement, supra*, note 2, article 4(2).

participation défini. Ce plafond varie selon la nature des activités proposées par l'investisseur. En autant qu'il respecte ce plafond, l'investisseur étranger n'aura qu'à le notifier au Registre national des investissements.

La participation étrangère est limitée à 34 % dans les domaines de l'exploitation minière et le traitement du charbon, du fer, du phosphore et du sulfure<sup>64</sup>. Elle est plafonnée à 40 % dans le secteur manufacturier des produits pétrochimiques secondaires, des pièces pour accessoires de moteurs électriques et de tous les accessoires pour automobiles et camions. Les secteurs suivants sont limités à une participation étrangère de 49 % : la pêche et la pisciculture, l'exploitation et le raffinement de minerai de mercure, antimoine, gypse, baryte, fluorine et produits dérivés, sel, graphite, la manufacture d'explosifs, d'armes à feu et de munitions, de feux d'artifice, de transport sur les lacs et rivières, des services téléphoniques et autres services de télécommunications.

Le quatrième et dernier groupe est constitué des activités soumises à la révision préalable par la Commission dans le cas où la participation étrangère excède 49 %. Ces secteurs sont l'agriculture, les produits forestiers, l'impression de journaux et magazines, la construction résidentielle, commerciale et industrielle au sens large, l'installation de signalisation routière, le transport en haute mer, les services d'éducation privée à tous les niveaux, les services légaux et comptables, la gestion de terminaux d'autobus, aéroports et héliports, de postes de péage, le service de remorquage, de consultation financière et d'assurance.

### c) Objectifs de la révision

Lorsqu'un investisseur se propose d'agir dans un des secteurs susmentionnés, il doit préalablement obtenir l'assentiment de la Commission. Celle-ci déterminera si l'investissement doit être autorisé en fonction de cinq critères (article 14). Elle prendra en considération le fait que l'investissement :

- 1 - soit un supplément à l'investissement national mexicain;
- 2 - présente une balance des paiements positive et encourage l'exportation;
- 3 - crée des emplois et contribue à l'augmentation des salaires;
- 4 - contribue au développement des zones ou régions moins développées économiquement;
- 5 - apporte de la technologie et contribue au développement de recherches technologiques nationales.

La Commission a quarante-cinq jours pour rendre sa décision. Après l'expiration de ce délai, l'investisseur est en droit de présumer que sa proposition est acceptée.<sup>65</sup> La Commission prête une attention plus ou moins particulière à chacun des critères, selon chaque cas. Elle consultera

également, au besoin, les milieux d'affaires et gouvernementaux concernés.

### 3- Investissements sans restrictions

Tel que déjà mentionné plus haut, tout autre investissement n'entrant pas dans les secteurs énumérés ne sera soumis à aucune procédure de révision ou d'approbation. Une relecture des secteurs restreints montre qu'ils sont peu nombreux. Les occasions ne manquent donc pas pour l'investisseur intéressé. Il lui suffira de notifier au Registre national des investissements son investissement. Cette notification peut être postérieure à son implantation. Le projet, pour profiter de cette ouverture, doit toutefois rencontrer six conditions préalables (article 5 du règlement). Elles se résument ainsi :

- l'investissement initial ne doit pas être de plus de 250 000 millions de pesos (environ l'équivalent de 100 millions de dollars américains)<sup>66</sup>;
- il doit être financé par des fonds étrangers, à moins que l'étranger ne soit établi au Mexique et possède les liquidités sur place<sup>67</sup>. La part des actionnaires doit correspondre à un minimum de 20% de l'investissement en «fixed assets» à la fin de la période préopérationnelle;
- les facilités industrielles ou manufacturières doivent être localisées en dehors des zones désignées comme ayant déjà une haute densité d'industries<sup>68</sup>;
- la société doit maintenir, sur une base cumulative, une balance favorable de change de monnaie étrangère pendant ses trois premières années d'opération;
- des emplois permanents doivent être créés de même que des facilités de formation et d'éducation pour développer les habiletés des employés;
- la technologie utilisée doit répondre aux impératifs écologiques et l'investisseur doit s'engager à respecter les lois environnementales.

L'expansion des sociétés déjà établies a été libéralisée. Elles ne sont soumises à aucune restriction en autant qu'elles n'opèrent pas dans un des secteurs d'activités restreints et qu'elles respectent les six paramètres énoncés ci-haut.

### 4- Les SWAPS comme moyen d'investissement<sup>69</sup>

À titre d'incitatif pour relancer l'investissement étranger sur son territoire, le Mexique permet, depuis avril 1986, de financer l'investissement par un transfert de dettes, communément appelé «*debt-for-equity swap*». C'est une méthode de financement qui procure des avantages très nets pour l'investisseur qui sait en profiter - et aussi pour le Mexique. Avec un tel programme, le pays atteint deux

64 Voir E. LOSANO ROCHA, «Operating a Mine in Mexico - An Overview of the Legal Considerations», (1982) 27 A *Rocky Mountain Mineral L. Inst.* 431.

65 Auparavant, les délais étaient de douze à seize mois. Le Canada, pour la révision des investissements étrangers, agissait avec la même célérité que le Mexique jusqu'en 1984. Avec la nouvelle loi, les délais de révision sont passés de douze mois à quarante-cinq à soixante jours. Voir la *Loi sur l'investissement Canada*, L.R.C.(1985), c. 28 (1er supp.), à l'article 19.

66 Une procédure semblable existe au Canada mais le plafond est plus près du plancher! *Id.*, article 11 (5 millions de dollars canadiens).

67 Ce financement peut être par un «*swap*» de nature «*debt for equity*». Voir *infra*.

68 Parmi ces zones, mentionnons Mexico, Monterrey et Guadalajara. Doc. off., 22 janvier 1986.

69 Voir M.B. BAKER, «Debt-Equity Swaps and Mexican Law : The Interplay Between Law and Regulation», (1988) 9 *N. W. J. I. L. Bus.* 333.

objectifs qui lui sont primordiaux : réduire sa dette et stimuler l'économie<sup>70</sup>.

Le programme mis en place par le Mexique fonctionne en trois étapes. D'abord, la compagnie qui désire investir achète une partie de la dette du gouvernement du Mexique sur le marché secondaire. Cette dette, sur les marchés internationaux, vaut environ soixante sous au dollar<sup>71</sup>. Ensuite, la compagnie échange cette créance au Mexique, en pesos. Enfin, le gouvernement rembourse la créance à l'investisseur à un taux variant selon la nature de l'investissement proposé. Ce taux varie entre 70 % et 90 % de la valeur nominale de la dette.

Par ces transactions, le syndicat de banques, créancier de départ, assume une perte mais en évite de plus grandes et obtient des liquidités. Le Mexique conserve ses devises fortes pour d'autres fins et diminue son niveau d'endettement. Pour l'investisseur, il pourra couvrir ses dépenses locales (salaires, construction, fournisseur, etc.) à un coût de 30 % à 10 % moins élevé.

Il est important de souligner que le projet qui peut être réalisé doit toujours respecter la *Loi sur l'investissement étranger*. Si celui-ci est susceptible de révision, il devra alors suivre un processus parallèle à celui de l'acceptation du transfert de dette.

Jusqu'en 1990, il existait neuf taux d'échange de la dette, variant entre 100 % de la valeur nominale lorsque l'investissement correspondait aux plus hautes priorités du gouvernement (réduire le nombre de sociétés d'État) et 75 % (où aucun influx de monnaie forte n'est créé). La majorité des investisseurs ayant profité de ce plan était de la troisième catégorie, avec un taux de 92 %<sup>72</sup>. Les pesos sont transmis directement aux employés, fournisseurs, contracteurs et autres créanciers pour éviter que l'argent ne sorte du pays.

Depuis février 1990, une entente globale a été conclue entre le Mexique et ses créanciers pour réduire de 35% le montant dû en capital, fixer à 6,5 % l'intérêt perçu et permettre de nouveaux prêts. Dans ce nouveau cadre, le gouvernement a limité le programme des «*debt-for-equity swaps*» en mars 1990. Trois milliards et demi de dollars américains sont disponibles aux meilleurs offrants, mais seulement pour l'achat de corporations publiques et la construction de projets d'infrastructure<sup>73</sup>.

Pour l'investisseur, ce financement se fait en trois étapes. D'abord, il doit faire une demande auprès du ministère des Finances et du Crédit lorsqu'il met la dette en vente aux enchères. Cette demande est détaillée : on doit expliquer la nature du projet, son budget et comment il correspond à l'une des deux catégories. Le ministère, dans un délai de quarante-cinq à soixante jours, accepte les meilleurs projets.

Dans le cas d'une réponse favorable, l'investisseur doit ensuite acheter le montant nécessaire de dette sur le marché secondaire.

Dans une dernière étape, les sommes en jeu sont déboursées, transférées et annulées simultanément entre la banque, l'investisseur et le gouvernement mexicain. Ces deux dernières étapes peuvent se dérouler d'après plusieurs scénarios, selon les besoins des parties en cause.

## B- Les *maquiladoras* ou les industries pour l'exportation<sup>74</sup>

Les *maquiladoras* sont une particularité mexicaine. Ces entreprises ont pris, depuis leur naissance en 1965, un essor considérable. Actuellement, en 1991, il existe plus de mille six cents entreprises de ce type en opération, qui génèrent quatre cent cinquante mille emplois et près de 12,7 milliards de dollars américains en exportations et 3 milliards de dollars américains en devises fortes pour le Mexique. C'est le second secteur de l'économie en importance après PEMEX, la société pétrolière nationale. Les activités des *maquiladoras* se concentrent dans le secteur électronique et électrique (35%) et dans celui du vêtement, de la chaussure et des produits du cuir (25 %)<sup>75</sup>. Partie intégrante de l'économie, les conditions régissant l'établissement et l'opération de celles-ci ont été libéralisées dans le cadre du plan national économique du président Salinas.

### 1- Définition

Une «*maquiladora*» est le terme employé pour désigner «an off-shore assembly operation involved in export-manufacturing processing or secondary assemblage»<sup>76</sup>. Dans la réglementation mexicaine, le terme est défini comme étant :

a company, individual or establishment, service or any other kind of in-bond program approved and registered with the competent authority engaged in the transformation, assembly or repair of merchandise or raw materials **originating from abroad**, and temporarily imported to be returned **abroad**<sup>77</sup>.

Dans la plupart des cas, il s'agit de sociétés étrangères qui exportent leurs produits à l'état brut ou semi-fini pour les faire assembler en tout ou en partie au Mexique pour les réimporter ensuite. Ce programme est né en 1965, l'année suivant la décision des États-Unis de ne plus employer les cent quatre vingt cinq mille personnes d'origine mexicaine recrutées pour les récoltes pendant la Deuxième Guerre mondiale et dans les années qui suivirent<sup>78</sup>. Les États-Unis n'imposent pas de douanes sur la partie du produit réimporté qui est composée de matériel américain, mais seulement sur la valeur ajoutée au produit<sup>79</sup>.

74 J.E. TARBOX, «An Investors Introduction to Mexico's Maquiladora Program», (1987) 22 *Texas J. I. L.* 109; Z.V. CHAYET et E. A. BUSTAMANTE, «The Mexican Maquiladora Industry : Legal Framework of the 1990's», (1990) 20 *Calif. W.I.L.J.* 263.

75 Voir *Mexico - Economic and Business Overview*, op. cit. supra, note 24, p. 15.

76 D.G. PENA, *Maquiladoras : A Select Annotated Bibliography and Critical Commentary on the U.S.-Mexico Border Industry Program*, Center for the Study of Human Resources Bibliography Series, pub. 7-81, 1981.

77 *The Regulations to the Customs Law of Mexico*, Doc. off., 18 juin 1982, article 135.

78 Il existait, de 1951 à 1964, le programme «Bracero» qui permettait aux Mexicains d'être employés de manière saisonnière aux travaux d'agriculture, poursuivant ainsi leurs emplois détenus pendant l'effort de guerre dans la période 1940-1950.

79 UNITED STATES INTERNATIONAL TRADE COMMISSION, *Tariff Schedules of the United States Annotated*, items # 800.00 à 807.00.

70 Ce programme ne fait toutefois pas l'unanimité. Certains plaident que ces investissements auraient eu lieu sans cet incitatif supplémentaire.

71 Voir CityCorp Investment Bank, mai 1987. À titre de comparaison, celle de l'Argentine valait 56 %, du Brésil 62 %, du Costa-Rica 35 % et du Nicaragua 2 % de leur valeur initiale sur le marché secondaire.

72 Les grandes sociétés comme Volkswagen, Chrysler, Ford et Nissan ont profité de ce système, de même que quelques projets hôteliers importants. Voir loc. cit. supra, Special Report 1103, p. 33.

73 Voir *Doing Business in Mexico*, op. cit. supra, note 59, supp. 1990.



Les trois parties impliquées y trouvent leur profit. L'investisseur bénéficie de la faible rémunération de la main-d'oeuvre<sup>80</sup> et de la localisation avoisinant un marché large et convoité. Le Mexique en bénéficie par le biais de la formation reçue, des emplois créés, du transfert de technologie et de la hausse des exportations, aidant le pays à payer les intérêts de sa dette publique de 100 milliards de dollars américains. Les États-Unis en profitent par l'aide que cela apporte à des entreprises qui autrement devraient fermer ou se rétablir ailleurs, à cause de la concurrence internationale. De plus, le fait que le Mexique repaie sa dette aux banques américaines est tout à leur avantage<sup>81</sup>.

## 2- L'implantation et l'opération d'une *maquiladora* <sup>82</sup>

L'implantation et l'opération d'une *maquiladora* sont régies par des normes différentes de celles relatives aux investissements étrangers «réguliers». Ce fait s'explique par la nature même de ces entreprises qui n'interagissent pas directement avec l'État et ses citoyens. Cependant, deux normes sont communes aux *maquiladoras* et aux entreprises étrangères. La première découle de la restriction du droit de propriété dans la zone prohibée autrement que par un trust prévu dans la Constitution. La seconde provient de la *Loi sur les investissements étrangers* quant aux activités économiques réservées exclusivement à l'État et à ses ressortissants.

L'établissement d'une *maquiladora* n'est sujet qu'à quelques formalités, sans révision par la Commission. Il suffit de donner l'information requise sur un formulaire et de faire approuver celui-ci par le *Secretaria de Comercio y Fomento Industrial* (SECOFI)<sup>83</sup>. L'entreprise doit aussi donner de semblables informations en notifiant son implantation au *Registre national des investissements étrangers*.

Aucune participation locale n'est requise : elles peuvent être détenues à 100 % par des intérêts étrangers. Ces industries ont toujours été exemptées de l'application de la règle du 49 % maximum de participation étrangère<sup>84</sup>. De plus, l'implantation d'une *maquiladora* peut se financer par le programme des *debt-equity swaps* présenté plus haut<sup>85</sup>. En résumé, l'implantation est plutôt simple et soumise à peu de formalités. Plusieurs permis (municipaux, de district) doivent toutefois être obtenus pour pouvoir opérer, au même titre qu'une entreprise mexicaine<sup>86</sup>.

La plupart des *maquiladoras* sont localisées dans le nord du Mexique, près de la frontière américaine. Depuis

l'émission des «directives» de 1984, elles peuvent être localisées en tout endroit au Mexique, exception faite des centres urbains. D'un point de vue pratique, plusieurs entreprises américaines opèrent conjointement une entreprise au Mexique et une presque en face, aux États-Unis. L'entreprise mexicaine ne fait que l'assemblage ou la réparation du produit, alors que tout l'aspect financier et de service se fait par la société américaine.

Les exportations au Mexique sont soumises à un faible contrôle. Celui-ci est minimal dans certains districts désignés «*free-trade zones*», tel la Baja California. À l'intérieur de ces districts, les biens importés peuvent circuler librement. Cependant, le gouvernement impose une garantie équivalente aux frais de douane qui seraient normalement payés pour l'importation du produit, plus 10 % de pénalité afin de minimiser l'interférence tout en s'assurant de la réexportation du produit<sup>87</sup>.

En principe, la totalité de la production doit être exportée. Depuis 1983, il est possible - sous certaines conditions - de vendre une partie de la production sur le marché local. Cette portion ne peut cependant excéder 20 %. L'autorisation sera accordée par SECOFI dans les cas où :

- l'industrie mexicaine ne fabrique pas le produit,
- il n'existe aucun incitatif du gouvernement à cet effet,
- le produit contient au minimum 20 % de contenu mexicain (main-d'oeuvre, pièces, etc.),
- le produit se substitue à un autre déjà importé au Mexique,
- les permis d'importation ont été obtenus pour le produit et
- les droits de douane ont été payés<sup>88</sup>.

Bien que le produit puisse être exporté en tout lieu, un des principaux avantages de ce programme réside dans l'ouverture de la frontière américaine au retour de ces marchandises - à contenu américain - pratiquement sans douane. La base de cette ouverture réside dans l'article 800.00 du *Tariff Schedules* qui énonce que «les produits des États-Unis qui sont retournés après avoir été exportés, sans avoir augmenté de valeur ou être améliorés dans leurs conditions par tout procédé de fabrication ou autre moyen [devront entrer libres de douane]»<sup>89</sup>.

Les articles 806.30 et 807.00 de la même loi constituent une variante de l'article précédent. Ceux-ci, en substance, prévoient que tout produit exporté des États-Unis pour être assemblé, sans modification, ne sera imposé que sur la valeur ajoutée à ce produit par l'assemblage.

Une autre porte d'accès au lucratif marché américain est ouverte par le *Système de Préférences Généralisées* institué par la section IV des accords du GATT. Ce système permet à des produits désignés en provenance de pays en voie de développement d'entrer aux États-Unis libres de douanes.

80 Environ de 0,85 à 1,50 dollar américain par heure. Cela se compare avantageusement avec d'autres pays en voie d'industrialisation rapide, tel la Corée du Sud, où le salaire est environ de 2,40 à 3,00 dollars américains par heure.

81 Une des principales critiques, émanant des syndicats, est que cela exporte des emplois : des sociétés américaines seraient «forcées» de s'établir au Mexique, même si elles sont profitables aux États-Unis. Aucune des études consultées à ce sujet n'est concluante. Voir «Commentary : The Approaching Confrontation Over Item 807.00 of the Tariff Schedules», (1972) 4 *Law & Policy in International Business* 628; voir aussi N.C. CLEMENT, «An Overview of the Maquiladora Industry», (1987) 18 *Calif. J. I. L.* 55.

82 *Decree for the Development and Operation of the In-Bond Export Industry*, Doc. off., 15 août 1983.

83 L'information requise concerne l'entreprise, le produit, la nature des opérations et tous les produits qui seront importés au Mexique.

84 General Resolution n° 1 [de la Commission], Doc. off., 11 juillet 1973.

85 E. A. GONZALEZ, *The Maquiladora and Debt-Equity Conversions Program of Mexico*, mémoire de maîtrise, University of Texas, 1987.

86 J.E. TARBOX, *loc. cit. supra*, note 74, p. 122.

87 D'où l'expression anglaise «in-bond industry» qui désigne les *maquiladoras*.

88 *Decree for the Development and Operation of the In-Bond Export Industry*, *supra*, note 82, articles 12 et 14.

89 *Tariff Schedules of the United States Annotated*, *supra*, note 79;

[...] products of the United States when returned after having been exported, without having been advanced in value or improved in condition by any process or manufacture or other means while abroad [shall enter duty-free]. (traduction de l'auteur).

Ces produits doivent être taxés au minimum à un niveau de 35 % par le Mexique et avoir un contenu minimal de 35 % en pièces et main-d'œuvre d'origine mexicaine<sup>90</sup>.

Enfin, notons que les *maquiladoras* ne constituent pas un paradis fiscal. Elles sont soumises au régime de taxation qui prévaut généralement pour les corporations<sup>91</sup>.

Dans l'ensemble, les *maquiladoras* ont eu un impact très positif sur l'économie du Mexique. Mises en place en coopération directe avec les États-Unis, il y a là peut-être quelques graines de libre-échange qui vont mûrir dans le contexte actuel, aidées par le vent de libéralisation qui souffle sur le continent nord-américain<sup>92</sup>.

### III.- Les principales restrictions nationales applicables aux opérations commerciales<sup>93</sup>

Une société à capital étranger qui fait des opérations au Mexique est soumise à des obligations relatives aux importations (A), au transfert de technologie (B) et à l'échange de la monnaie (C). Elle doit respecter également toutes les lois en vigueur, notamment celles sur l'environnement<sup>94</sup> ainsi que les normes du travail. Bien sûr, la société commerciale établie au Mexique est taxée sur ses achats et imposée sur son revenu<sup>95</sup>.

#### A- Les normes relatives à l'importation de produits<sup>96</sup>

Les normes relatives à l'importation ont été entièrement libéralisées. Auparavant, les politiques relatives à l'importation de produits étrangers étaient fidèles à la politique économique du pays. Elles avaient pour objectif la substitution des produits importés par la production locale des biens afin de protéger et de développer l'industrie nationale. Toute personne désirant importer un produit devait détenir préalablement une licence d'importation.

Avec l'adhésion du Mexique au GATT en 1986, cette politique a été abandonnée. Les frontières sont maintenant ouvertes aux importations dans les secteurs qui concurrencent directement la production nationale, sans qu'il soit nécessaire

de détenir de licence<sup>97</sup>. L'effet a été immédiat : en 1987, les importations au Mexique étaient d'une valeur de 12,2 milliards de dollars américains, en 1988, de 18,9 milliards de dollars américains et de 24,5 milliards de dollars américains en 1989<sup>98</sup>.

Seulement quelques produits requièrent encore des licences pour pouvoir être importés. Cela a été prévu au moment de la signature des accords du GATT. Il s'agit des produits alimentaires, tels les crevettes, le lait en poudre, le fromage, le café et le blé. Le marché automobile est encore également protégé, vu les investissements élevés des sociétés multinationales qui sont implantées sur les lieux<sup>99</sup>.

Le plafond des droits de douane a été diminué d'un facteur de dix : de 200 %, il est aujourd'hui de 20 %. La majorité des produits sont taxés à l'importation à un taux de 11 %. Il s'agit de l'application de la Taxe à la Valeur Ajoutée et d'une taxe supplémentaire à l'importation de 2 %. Devant un changement aussi brutal et dans un tel contexte, les entreprises mexicaines n'ont d'autre choix que d'accroître leur productivité, leur efficacité et la qualité de leurs produits!

Aucun droit de douane n'est exigé pour les produits «*in-bond*» utilisés par les industries de type *maquiladora*. Celles-ci n'ont que quelques frais de services à assumer à la frontière en fonction de leurs marchandises.

#### B- La Loi sur les transferts de technologie<sup>100</sup>

La Loi sur les transferts de technologie a été promulguée pour promouvoir le développement de la technologie mexicaine et surtout le transfert de celle-ci par les entreprises étrangères et les *maquiladoras* opérant au Mexique. Le discours prononcé par le président en 1972, précédant sa présentation, illustre bien la perspective de cette loi<sup>101</sup> :

L'examen qui a été effectué au sujet des contrats ou accords à travers lesquels l'industrie domestique acquiert de la technologie a mené à la conclusion que ces contrats et accords ont été, pour la transmission de technologie, le moyen utile et important pour le développement de l'économie du pays, mais en même temps la technologie acquise est souvent obsolète, inadéquate ou déjà disponible au pays, et de plus de tels contrats (...) obligent [l'acheteur] à acquérir des biens obsolètes ou dispendieux à des prix excessifs, prohibent ou limitent ses exportations, réduisant les possibilités de (...) développer sa propre technologie, interviennent dans sa gestion (...); et requièrent que les disputes relatives à des interprétations ou à la performance des contrats soient résolues devant des cours ou tribunaux étrangers.

90 Mexico, *Conditions and Risks for Business*, Government of Mexico, Secretariat of Commerce and Industrial Development, 1989 (pamphlet).

91 *Doing Business in Mexico*, op. cit. supra, note 59, pp. 206 et ss.

92 Voir aussi A. L. VALDEZ, «Expanding the Concept of Coproduction Beyond the Maquiladora : Toward a More Effective Partnership Between the U.S. and Mexico and the Caribbean Basin Countries», (1988) 22 *The International Lawyer* 393.

93 Cette deuxième section est basée sur les documents qui sont actuellement disponibles. Le Plan de Salinas tend à un effort à la fois global, récent et quotidien, le matériel utilisé n'est possiblement pas à jour.

94 Sur la question de l'environnement, voir T. C. DU MARS et S. BELTRAN DEL RIO, «A Survey of the Air and Water Quality Laws of Mexico», (1988) 28 *Natural Resources Journal* 787. La pollution transfrontalière est un des principaux irritants dans les relations États-Unis / Mexique. Voir E.C. ROSE, «Transboundary Harm Hazardous Waste Management and Mexico's Maquiladoras», (1989) 23 *The International Lawyer* 223.

95 Au Mexique, le principe est l'imposition sur les revenus mondiaux du contribuable. De plus, le fait que le gouvernement n'a jamais voulu signer d'entente relative à la double imposition avec d'autres pays complique les aspects fiscaux. Le gouvernement actuel entend établir ce type d'entente. Voir E. CALVO NICOLAU, «Mexican Taxes on Foreign Investment and Trade», (1990) 12 *Houston J.I.L.* 265.

96 *Ley del Impuesto General de Importacion*, Doc.Off., 12 février 1988.

97 E. SIQUIROS, «Legal Framework for the Sale of Goods into Mexico», (1990) 12 *Houston J. I. L.* 293.

98 66 % des importations venaient des États-Unis, 6,3 % de R.F.A., 6 % du Japon, 2,3 % de la France et 2 % chacun du Canada et du Royaume-Uni.

99 Voir J. CAMIL, «Mexico's Auto Industry : The Last Bastion of Protectionism Falls?», (1990) 12 *Houston J. I. L.* 191.

100 *Loi sur le transfert de technologie*, supra, note 32.

101 UNCTAD, Trade and Development Board; TD/B/AC.11/13 of January 8, 1973.

Loin de stimuler l'économie nationale, ces clauses et des clauses similaires l'endommagent.<sup>102</sup>

En substance, cette loi exige un enregistrement de tout contrat, entente et autres documents relatifs à tout aspect d'un droit de propriété intellectuelle sous peine de nullité absolue du contrat non enregistré (article 11). Le domaine couvert par la loi est très vaste : il couvre les licences pour une marque de commerce, un brevet, une amélioration, des épreuves, plans, livres d'instruction, les formules, les spécifications et même l'embauche et la formation du personnel.

La loi rend non exigibles les royautés dues en vertu de tout acte non enregistré. Des limitations quant au niveau de ces royautés sont également imposées, soit jusqu'à environ 3 % des ventes (selon la pratique de la Commission).

Tout acte non conforme aux dispositions de la loi ne sera pas enregistré. Tel est le cas, par exemple, lorsque des restrictions sont imposées dans le contrat pour l'utilisation de la technologie, pour les sources d'outillage ou de produits bruts, sur la direction de la compagnie ou lorsque la durée des obligations excède dix ans<sup>103</sup>.

La Commission responsable de l'enregistrement de ces documents jouissait d'une large faculté d'appréciation. Les pratiques administratives de celle-ci ont été intégrées dans le réaménagement de la loi en 1981<sup>104</sup>.

Avec la libéralisation et la réforme nationale économique de 1989 du président Salinas, ces règles ont été largement assouplies<sup>105</sup>. La loi elle-même n'a pas été changée, mais le barème d'appréciation de la Commission fut totalement modifié. Aujourd'hui, les royautés peuvent être négociées librement entre les parties - et le contrat pourra être enregistré. On attache désormais plus d'importance au fait que la redevance ait été négociée librement qu'à celui qu'elle soit exagérée ou adéquate.

Les règles relatives à l'utilisation de livres d'instruction, de produits spécifiques, et autres obligations similaires ont aussi été relâchées. Dans le cas où le projet crée des emplois ou aide à substituer des importations, ces contrats, autrement refusés, se qualifieront pour l'enregistrement.

Une illustration concrète des avantages de cette ouverture sont les contrats de franchise. Ils reposent exclusivement sur le développement d'une technique ou d'un *know how* spécifique; ils étaient très rares au Mexique avant cette ouverture, et ils devaient être enregistrés. Il s'agit

maintenant d'un marché actif et en expansion<sup>106</sup>. Dans le nouveau règlement de 1990, une nouvelle section clarifie les exigences pour ce type de contrat. Seule l'entente initiale (ou le «*Master Franchise*») doit être enregistrée dans le cas où une licence ou un transfert de technologie est en cause. L'établissement d'autres franchises ou de sous-franchises ne requiert qu'un rapport semi-annuel à la Commission d'enregistrement.

L'assouplissement des règles sur les transferts de technologie est conforme au plan Salinas. Ce relâchement va faciliter les investissements étrangers au Mexique et la libéralisation des échanges. Les obligations relatives à la monnaie ont changé dans le même sens.

### C- Le contrôle des changes<sup>107</sup>

Le Mexique a une tradition de libéralité pour l'échange de sa monnaie. Mis à part les contrôles temporaires sur les marchés pendant la crise de 1929, pratiquement aucune restriction n'était exercée. Mais la crise de 1982 a provoqué un changement d'attitude.

Les Mexicains furent bouleversés par le décret du 1er septembre 1982 qui a imposé un contrôle très serré sur l'échange de la monnaie<sup>108</sup>. Le but de ce geste était d'empêcher la sortie du pays de devises fortes par des transactions privées afin de permettre à l'État de faire face à ses engagements par le maintien de réserves suffisantes. Ce contrôle généralisé demeura en vigueur moins de quatre mois et fut remplacé par le *Decreto de Control de Cambio* à la fin de 1982 par le président de la Madrid<sup>109</sup>. Ce décret renverse la situation créée par le premier : on passa d'une situation de contrôle des plus strictes à une liberté d'échange quasi totale.

Aujourd'hui, il existe deux marchés d'échange de la monnaie : le marché contrôlé et le marché libre<sup>110</sup>. Dans le marché contrôlé, le gouvernement applique des restrictions à son accès. Les taux d'échange y sont plus bas; le dollar américain y est donc moins cher. Dans le marché libre, il existe deux taux. Le premier est le marché libre «officiel», celui fixé par le Banco de Mexico<sup>111</sup> et qui est appliqué par les banques. Celui-ci est ouvert à tous, sous réserve de la disponibilité des devises étrangères. Le second est le marché «coyote», légal, où les lois de l'offre et de la demande fixent les taux d'échange.

Le but de ce système dualiste est d'éliminer le marché noir en permettant à ceux qui désirent payer un prix élevé pour d'autres monnaies de le faire dans le marché libre. Le marché contrôlé procure des devises à un taux plus raisonnable pour les entreprises, privées et publiques, avec des besoins prioritaires. Toutes les sources de devises fortes sont dirigées vers le marché contrôlé<sup>112</sup>.

102 The examination that has been made of contracts or agreements through which domestic industry acquires technology has led to the conclusion that those contracts and agreements have been the channel for the transmission of technology useful to and important to the country's development, but at the same time the technology acquired is often obsolete, inadequate or already available in the country, and moreover that such contracts (...) oblige [the buyer] to acquire obsolete or costly goods or excessive prices, prohibits or limits his exports, curtails his scope for (...) developing technology of his own, intervenes in his management (...); and requires disputes about the interpretation or the performance of contracts to be brought before foreign courts or tribunals. Far from stimulating the national economy, these and similar clauses damage it (traduction de l'auteur).

103 L'article 7 énumère quatorze conditions semblables qui justifient un non-enregistrement; *Loi sur le transfert de technologie*, supra, note 32, art. 7.

104 *Ley Sobre el Control y Registro de la Transferencia de la Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas*, Doc.Off., 11 janvier 1982. Pour une étude comparative des deux lois, voir A. HYDE, «1981 Mexican Transfer of Technology Laws», (1983-84) 15 *Law. Americas* 37.

105 Doc.Off., 9 janvier 1990.

106 Communication avec le Cabinet Gonzalez Calvillo y Forastieri, de Mexico.

107 Sur les contrôles de change et leur évolution, voir I. GOMEZ-PALACIO, «Mexico's Foreign Exchange Controls. Two Administrations, Two Solutions : Thorough and Benign», (1984-85) 16 *U. of Miami Inter-Am. L. R.* 267.

108 *Decreto que Establece el Control Generalizado de Cambios*, Doc.Off., 1er septembre 1982. Le taux d'échange en 1981 était d'environ 25 pesos pour 1 dollar américain avant de passer rapidement, en 1982, à un taux de 150 pour un. En 1991, il est à 2 800 pesos environ pour 1 dollar américain.

109 Doc.Off., 10 décembre 1982.

110 Libre ne correspond pas à «noir»; ce marché est légal.

111 Banque centrale du Mexique.

112 Pour une explication complète de ce système; voir S. ZAMORA, «Peso-Dollar Economics and the Imposition of Foreign Exchange Controls in Mexico», (1984) 32 *Amer. J. of Comp. L.* 99.

En substance, tous les revenus d'exportation, les sommes nécessaires pour opérer les *maquiladoras* ainsi que les prêts de banques étrangères (à l'exception du refinancement) en devises fortes doivent être vendus au marché contrôlé. Les devises nécessaires pour le paiement de dettes à des banques étrangères, de certaines marchandises importées et de royautés ou d'assistance technique doivent aussi être achetées au marché contrôlé.

Toutes les autres transactions qui ne sont pas spécifiquement assignées sont faites au marché libre. Par exemple, les frais de voyage, les investissements et les dividendes sont transigés au marché libre.

Enfin, le rapatriement de capitaux et de gains, une fois les taxes payées, n'est pas limité autrement que par la *Loi sur les transferts de technologie*. Les sommes versées en fonction de ces contrats enregistrés doivent être échangées au marché libre.

La réforme Salinas n'a pas modifié les règles relatives à l'échange de monnaies. Par ailleurs, la différence de taux entre le marché contrôlé et le marché libre est minime. Celle-ci est de 45 pesos pour un dollar américain, soit une différence de 1,5 %, alors que le dollar vaut 2 800 pesos. Somme toute, ces restrictions ont un faible effet pour l'investisseur<sup>113</sup>.

À la suite de cet exposé succinct sur les normes relatives à l'implantation, le financement, le contrôle des investissements étrangers et l'évolution qu'ils ont suivi récemment, nous sommes en mesure de conclure sur l'ensemble de la matière dans la perspective d'un futur accord trilatéral de libre-échange.

\* \* \*

Le Mexique a ouvert ses frontières et ses ressources à l'investissement étranger. Cette ouverture constitue une cassure presque nette avec la tradition établie au cours de ce siècle. Nationalisation, intervention de l'État, substitution des importations ainsi que la règle du 49 % étaient les «motto» des présidents successifs. Devant l'échec de ces politiques, le Mexique a su tourner les talons pour éviter la catastrophe et poursuivre son développement.

La réforme économique entreprise par le président Salinas touche tous les secteurs. Libéralisation, privatisation, investissement et ouverture sont les remèdes que la politique du président propose pour remettre l'économie de ses maux. Face à l'étendue et à la gravité de ces derniers, la médecine qu'il administre ressemble à une médecine de guerre, en employant tous les moyens disponibles et à fortes doses. Les lois sur l'investissement étranger, les *maquiladoras*, les importations et les transferts de technologie ont été assouplis. Les restrictions sur les changes n'ont pas sensiblement été modifiées; elles sont déjà lâches. L'effet ne s'est pas fait attendre : le système économique reprend vie.

En s'exposant ainsi, le Mexique n'a toutefois pas perdu sa souveraineté. Il existe toujours des secteurs, principalement dans les ressources naturelles, qui sont sous sa tutelle. Tout n'est pas permis : des normes minimales, en matière de financement ou d'investissement par exemple,

s'appliquent à ceux qui souhaitent participer à cette relance. Par ailleurs, cette libéralisation est **réglementée** : les lois en place depuis l'époque de la crise du pétrole n'ont pas toutes été modifiées.

Les investissements étrangers ont augmenté sensiblement depuis 1984. Les investisseurs ont été «charmés» par l'attrait d'une main-d'oeuvre bon marché, en quantité quasi illimitée, avoisinant en plus un marché presque de la taille de l'Europe communautaire. Le programme des *maquiladoras* connaît un grand succès. C'est peut-être par là qu'il faut regarder pour entrevoir ce que pourrait constituer un éventuel libre-échange continental.

Les intérêts du Mexique dans ce cadre sont pratiquement les mêmes que ceux que le Canada pouvait avoir envers les États-Unis lors de la conclusion du traité de libre-échange canado-américain. Les États-Unis sont de loin le principal partenaire commercial du Mexique. Un accès garanti au marché américain est donc essentiel pour le Mexique. En retour, le Mexique ouvre ses portes à l'investissement et aux produits de son voisin. La technologie américaine assemblée par une main-d'oeuvre mexicaine constitue une suite logique. Les États-Unis profiteraient d'un Accord commun. Les *maquiladoras* en sont une illustration.

Le Mexique aussi ne pourrait qu'en profiter. Avec plus d'un million de personnes entrant chaque année sur le marché du travail, la création d'emplois s'avère une nécessité absolue. En ce sens, les discussions qui se déroulent actuellement sur le libre-échange se situent en continuité avec le virage qu'a entrepris le Mexique en 1984. A-t-il d'autres choix?

Les intérêts du Canada pour être partie à cet accord sont «plus complexes», selon les termes officiels. Le niveau des échanges entre le Canada et le Mexique est faible, même si les deux pays ont libéralisé leur économie en même temps. Ils ne sont pas en conflit au niveau des produits mis en marché, sauf dans les secteurs - importants - de certaines ressources naturelles et surtout de l'automobile.

Nous avons l'impression, à la lecture des discours officiels, que le Canada participe aux négociations à rebours. Plutôt que de laisser le Mexique et les États-Unis agir seuls, il préfère se joindre aux discussions afin d'éviter le pire et tirer les avantages qu'il pourra. Un accès au pétrole mexicain pourrait constituer un tel avantage. Mais le Mexique, en tant que membre de l'OPEP, ne dispose pas de l'entière liberté pour fixer les prix de son pétrole.

Enfin, le facteur temps est un élément important. L'accord entre les États-Unis et le Canada a demandé plus de trois ans de discussions pour arriver à terme. Les États-Unis vont, d'ici deux ans, commencer leur marathon électoral pour élire un nouveau président. À ce moment, le Canada devrait être un peu plus fixé sur son avenir. Le mandat de Salinas sera quant à lui à la veille de se terminer.

À moins d'une volonté politique très ferme de la part des trois pays, jumelée à un large esprit de coopération, l'Accord risque de ne pas se matérialiser. Cependant, le Mexique, ainsi que les opportunités d'affaires prometteuses qu'il offre en raison de son récent virage libéral et de ses importantes ressources, sera toujours à nos portes.

113 Cela n'a par contre pas toujours été le cas.