

**LE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN :
LE FACTEUR MAQUILADORA**

Guy Beaumier
Division de l'économie

Décembre 1990



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Direction de la
recherche parlementaire**

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

**THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH**



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE LIBRE-ÉCHANGE NORD-AMÉRICAIN : LE FACTEUR MAQUILADORA

INTRODUCTION

Le 24 septembre 1990, le ministre du Commerce extérieur, M. John Crosbie, a annoncé que le Canada prendrait part aux pourparlers avec les États-Unis et le Mexique en vue de la création d'une zone de libre-échange nord-américain de plus de 350 millions de consommateurs. Le commerce canado-mexicain est actuellement de quelque trois milliards de dollars et augmente d'environ 10 p. 100 par an. Bien qu'un grand marché nord-américain offre des possibilités à nos fabricants, on craint que l'écart salarial entre le Mexique et le Canada ne joue au détriment de l'emploi chez nous. Par suite de la libéralisation de son commerce avec les États-Unis et à cause de sa main-d'oeuvre bon marché, le Mexique attire de gros investissements le long de la frontière avec son voisin du nord. Les zones franches qu'il a créées dans cette région exercent un grand attrait non seulement sur les entreprises américaines et canadiennes, mais sur celles d'autres pays désireux de maintenir leur compétitivité sur le marché mondial. Le présent document porte sur ces zones franches ou « maquiladoras », comme on appelle au Mexique.

QU'EST-CE QU'UNE MAQUILADORA?

Dans une maquiladora, on trouve toutes sortes d'usines ou « maquilas » qui n'ont de commun que la réglementation qui les régit. Il s'agit d'une zone de libre-échange ou zone franche créée à l'intention d'usines de montage dont la production est destinée à l'exportation. Ces zones ont pour objectif d'accélérer l'industrialisation des pays en développement en attirant

l'investissement et le savoir-faire étrangers. L'étonnant succès de cette stratégie en Asie du Sud-Est a poussé d'autres pays en développement à l'adopter.

La zone franche est souvent un parc industriel aménagé en fonction de l'approvisionnement à l'étranger. Les entreprises peuvent y importer en franchise des droits de douane les matériels, les matières premières et les composants dont elles ont besoin à condition d'exporter les produits qu'elles assemblent ou fabriquent. La zone franche offre aux multinationales la possibilité de transférer une partie de leur production dans un pays du tiers monde où la main-d'oeuvre est généralement bien meilleur marché que dans les pays industrialisés. Pour le pays d'accueil, elle constitue une source d'emplois et de devises puisque l'entreprise étrangère doit convertir sa monnaie forte aux taux de change officiels pour pouvoir payer les salaires et d'autres frais.

La main-d'oeuvre à bon marché et la possibilité d'importer en franchise des droits de douane matériels, matières premières et composants ne suffisent pas à assurer le succès d'une zone franche, car beaucoup de pays industrialisés imposent des barrières tarifaires et non tarifaires pour contrer les importations bénéficiant de mesures d'assistance industrielle. Dans le cadre de la Conférence des Nations Unies sur le commerce et le développement (CNUCED), cependant, les pays industrialisés se sont rendu compte que, pour améliorer leur situation économique, les pays pauvres avaient besoin d'une forme d'assistance commerciale. C'est ainsi qu'en 1968, la CNUCED a créé le Système généralisé des préférences (SGP) pour faciliter l'exportation de produits manufacturés des pays en développement vers les pays industrialisés. Cette mesure a créé des débouchés pour certains pays du tiers monde, mais pas autant que les modifications que les États-Unis ont apportées à leur *Tariff Act* en 1962.

Les lois tarifaires des États-Unis, le plus gros marché du monde, jouent contre les exportations du tiers monde. Cependant, les articles 806.30 et 807.00 (806/807) du Tarif des douanes permettent aux multinationales de répartir leurs opérations de production. L'article 806.30 leur permet d'exporter et de transformer à l'étranger tout article de métal non précieux d'origine américaine et de l'importer pour transformation ultérieure en ne payant la douane que sur la valeur ajoutée à l'étranger. Quant à l'article 807, en voici l'essentiel :

Les articles assemblés à l'étranger en tout ou en partie à partir de composants fabriqués aux États-Unis qui a) ont été exportés prêts à assembler sans transformation ultérieure, b) n'ont pas perdu leur

identité matérielle par modification de la forme ou autrement et c) n'ont pas été valorisées ou améliorées à l'étranger sauf par le procédé d'assemblage et par ses opérations accessoires comme le nettoyage, la lubrification et la peinture (sont assujettis à) un droit de douane prélevé sur leur valeur moins le coût de la valeur des composantes fabriquées aux États-Unis⁽¹⁾.

Ces deux articles permettent, en somme, l'importation aux États-Unis des articles fabriqués à l'étranger à partir de composantes américaines contre paiement des droits de douane sur la seule valeur ajoutée, c'est-à-dire surtout la main-d'oeuvre (relativement bon marché) et les frais généraux. Bien qu'ils n'aient pas été conçus pour promouvoir l'approvisionnement à l'étranger ou la répartition géographique de la production, ils ont facilité ces mesures le long de la frontière entre les États-Unis et le Mexique. Dans les années 70, les multinationales se sont mises à répartir systématiquement leurs opérations de production de manière non seulement fonctionnelle, mais géographique. Ce qui rend attrayant l'approvisionnement à l'étranger, c'est-à-dire le fait d'assembler ou de transformer les matières premières et les composantes d'un produit dans plusieurs usines situées ici et là dans le monde, c'est essentiellement la possibilité d'économiser sur les dépenses salariales. Dans le cas des produits qui comportent l'assemblage simple de composantes normalisées et dont le transport aérien est économique, il n'y a pas d'obstacle géographique à l'approvisionnement à l'étranger. Les zones franches, qui combinent la main-d'oeuvre bon marché, l'accès sans restrictions au capital étranger et un minimum de stabilité politique, ont fait de l'approvisionnement à l'étranger une réalité.

L'INDUSTRIE DES MAQUILADORAS

Le Mexique a institué le programme des maquiladoras en 1965 dans le but d'encourager les entreprises étrangères à construire des usines le long de sa frontière avec les États-Unis. Il espérait que la stratégie stimulerait le développement industriel et la création d'emplois dans la zone désignée. Bien que le programme ait attiré des investissements étrangers, il n'a pris son essor qu'à partir de 1982, année où, par suite d'une dévaluation du peso de 24,51 à 57,44 par dollar US, les taux de rémunération ont pu concurrencer ceux d'autres pays ayant institué des zones d'entreprise. Alors que, en 1965, le Mexique exportait aux États-Unis pour environ trois millions de dollars US aux termes des articles tarifaires 806/807, il y a exporté pour

(1) United States International Trade Commission (USITC), 1986:82 (traduction).

6,45 milliards en 1986⁽²⁾. Le programme a donc de toute évidence remporté un grand succès. Aujourd'hui les 1 600 maquilas produisent pour plus de 12,7 milliards de dollars US, assurent une valeur ajoutée au Mexique de plus de deux milliards de dollars US et emploient quelque 450 000 travailleurs⁽³⁾. L'industrie des maquiladoras a supplanté le tourisme comme principale source de devises étrangères après l'industrie pétrolière.

Comme il ressort du tableau 1, la part du Mexique dans les importations américaines aux termes des articles 806/807 est passée de 0,52 p. 100 en 1965 à 17,65 p. 100 en 1986. Entre 1970 et 1987, les importations américaines ont décuplé, passant de 40 à 400 milliards de dollars. Dans la même période, les importations aux termes des articles 806/807 ont augmenté trois fois plus vite, passant d'environ deux à plus de 68 milliards de dollars.

TABLEAU 1
PART DU MEXIQUE DANS LES IMPORTATIONS AMÉRICAINES
AUX TERMES DES ARTICLES TARIFAIRES 806 ET 807
CERTAINES ANNÉES

ANNÉE	TOTAL DES IMPORTATIONS 806/807 (en millions de dollars)	PART DU MEXIQUE DANS LES IMPORTATIONS 806/807 (en pourcentage)
1965	577	0,52
1970	2 208	9,92
1976	5 722	19,84
1980	14 017	16,66
1986	36 497	17,67

Source: Leslie Sklair, *Assembling for Development: The Maquila Industry in Mexico and the United States*, Winchester, Massachusetts, Unwin Hyman Inc., 1989

Les maquilas assemblent toutes sortes de produits en joignant la main-d'oeuvre mexicaine aux techniques, aux composantes et aux capitaux étrangers. La plupart appartiennent à des ressortissants étrangers, surtout des États-Unis, mais aussi du Japon, de la Suède, de la France, de l'Allemagne de l'Ouest, du Canada, de Taïwan, de Hong Kong et de la Corée. Après les américaines, ce sont les maquilas japonaises, ouest-allemandes et canadiennes qui exportent le plus aux États-Unis. En tant que grande zone industrielle du monde, la première maquiladora

(2) Leslie Sklair, *Assembling for Development: The Maquila Industry in Mexico and the United States* Winchester, Massachusetts, Unwin Hyman Inc., 1989.

(3) Gouvernement du Mexique, Comité pour la promotion de l'investissement au Mexique, *An Overview of the Maquiladora Industry in Mexico*, Mexico, 1990.

semble abandonner les opérations de simple assemblage manuel en faveur d'opérations plus sophistiquées exigeant des usines plus grosses et mieux équipées et des niveaux plus élevés de compétences techniques.

L'éventail de produits assemblés par les maquilas s'est élargi considérablement au fil des ans. Voici les secteurs dont la croissance était le plus prononcée en 1988 : produits chimiques (92 p. 100); meubles en métal et en bois (65 p. 100); matériel de transport (57 p. 100); constructions électriques et électroniques (49 p. 100); jouets et articles de sport (52 p. 100)⁽⁴⁾. Le tableau 2 montre, par secteur industriel, la part de l'industrie des maquiladoras dans l'emploi et la valeur ajoutée.

TABLEAU 2
VALEUR AJOUTÉE ET EMPLOI PAR SECTEUR
(en pourcentage)

INDUSTRIE	VALEUR AJOUTÉE	EMPLOI
Construction électriques et électroniques	41,3	40,0
Matériel de transport	25,5	21,0
Textiles et vêtement	5,5	9,0
Meubles en métal et bois	5,4	5,0
Transformation alimentaire	1,0	1,5
Produits chimiques	0,8	1,0
Machines-outils	0,2	1,5
Autres	20,3	21,0

Source : Gouvernement du Mexique, Comité pour la promotion de l'investissement au Mexique, *An Overview of the Maquiladora Industry in Mexico*, 1990.

Comme on le voit, le secteur des constructions électriques et électroniques remporte la palme sur l'un et l'autre plan. Bien que le gros de cette activité ait lieu dans des zones contiguës à la frontière sont intervenues pour 25 p. 100 de l'activité des maquiladoras, alors qu'elle ne comptait que pour 12 p. 100 de cette activité en 1985⁽⁵⁾.

Le tableau 3 montre l'évolution des grands indicateurs économiques de l'industrie des maquiladoras dans les années 80 et leur évolution prévue jusqu'en 1993. C'est la faiblesse

(4) *Ibid.*

(5) *Ibid.*

des taux de rémunération horaire qui explique l'augmentation rapide tant du nombre d'usines que d'emplois, surtout à compter de la dévaluation du peso en 1982.

TABLEAU 3
L'INDUSTRIE DES MAQUILADORAS - INDICATEURS ÉCONOMIQUES
1980 - 1993

ANNÉE	USINES	VALEUR AJOUTÉE	DEVICES ÉTRANGÈRES	EMPLOI	SALAIRES
		(en milliard de dollars US)		(en milliers)	(en dollars l'heure)
1980	329	0,59	0,77	119,5	1,43
1981	387	0,75	0,98	131,0	1,68
1982	455	0,60	0,85	127,0	1,22
1983	535	0,57	0,82	150,9	0,91
1984	722	0,81	1,16	199,7	1,06
1985	789	0,89	1,27	212,0	1,07
1986	987	0,88	1,30	249,8	0,80
1987	1259	1,08	1,60	305,3	0,81
1988	1490	1,40	2,10	345,0	0,95
1989	1700	1,51	2,25	364,0	1,00
1990	1850	1,59	2,35	377,7	1,04
1991	s.o.	1,70	2,52	406,0	1,05
1992	s.o.	1,79	2,65	427,0	1,08
1993	s.o.	1,86	2,77	448,5	1,09

Source : Elsie Escheverri-Carroll, *Maquilas : Economic Impacts and Foreign Investment Opportunities*; et Gouvernement du Mexique, *An Overview of the Maquiladora Industry in Mexico*.

LA RENTABILITÉ DES MAQUILAS

Divers facteurs attirent l'investissement étranger dans les maquiladoras. D'abord, les gouvernements américain et mexicain favorisent la formule par toutes sortes de mesures commerciales et tarifaires. Il y a également les économies directes au titre de la main-d'oeuvre et du transport (comparativement aux pays de l'Asie du Sud-Est), l'accessibilité des marchés américain, mexicain, voire latino-américains, et l'amélioration de la productivité de la main-

d'oeuvre⁽⁶⁾. L'écart salarial entre les États-Unis et le Mexique incite depuis longtemps les fabricants américains à s'installer au Mexique. En outre, depuis 1987, les salaires mexicains concurrencent ceux de Hong Kong, de la Malaisie et de la Corée, ce qui attire les filiales américaines de multinationales étrangères. Les multinationales japonaises, par exemple, ont établi 31 maquilas entre 1982 et 1988, dont 15 après 1987. Comparées aux usines américaines, les maquilas permettent d'économiser de 15 000 à 20 000 \$ US par année par travailleur.

Il y a cependant des contraintes dans la région où se concentrent les maquilas à l'heure actuelle. Ce sont les lacunes de l'infrastructure, du logement et des services sociaux et le manque de main-d'oeuvre qualifiée ou spécialisée, lequel s'accroîtra avec la sophistication croissante des opérations d'assemblage. La croissance rapide du secteur des maquilas commence en outre à exercer des pressions à la hausse sur les salaires. Déjà la concurrence de la main-d'oeuvre dans certains endroits se traduit par des taux de roulement de 100 p. 100⁽⁷⁾. En fait, la faiblesse de l'infrastructure jointe à la rareté de la main-d'oeuvre qualifiée ou spécialisée pourrait finir par restreindre le potentiel de croissance de l'industrie des maquiladoras.

LES MÉCANISMES D'ÉTABLISSEMENT DANS UNE MAQUILADORA

Les entreprises étrangères désireuses de tirer parti des avantages qu'offre le programme des maquiladoras ont trois mécanismes à leur disposition. Le premier, et le plus répandu, consiste à établir une filiale mexicaine à 100 p. 100, qui est entièrement assujettie à la loi mexicaine. Aux fins de l'impôt, le gouvernement mexicain traite ces filiales comme des centres de coût plutôt que comme des centres de profit. Le deuxième mécanisme consiste à sous-traiter le procédé de fabrication à une entreprise mexicaine située au Mexique. L'entreprise étrangère fournit alors à l'entreprise mexicaine les matières premières et les autres intrants dont elle a besoin, tandis que l'entreprise mexicaine se charge des opérations de fabrication. Le troisième mécanisme ressemble au deuxième dans la mesure où les moyens de production appartiennent aux Mexicains; toutefois, l'entreprise étrangère conserve la main haute sur les opérations. Les deux derniers mécanismes sont de plus en plus employés depuis quelques

(6) Elsie Echeverri-Carroll, *Maquilas: Economic Impacts and Foreign Investment Opportunities*, Austin, Graduate School of Business, University of Texas, 1988, p.3.

(7) *Ibid.*, p. 39.

années parce que ce sont eux qui conviennent le mieux aux petites ou moyennes entreprises qui n'ont pas les ressources financières pour investir dans une usine ou n'ont pas l'expérience des méthodes de production à l'étranger.

LES PRÉOCCUPATIONS AU CANADA

Sans avoir signé d'accord de libre-échange avec le Canada, le Mexique attire déjà des investissements et des emplois dont le Canada aurait pu profiter auparavant. On craint que le Canada, en prenant part aux pourparlers mexicano-américains de libre-échange, ne perde encore plus d'emplois au profit des maquiladoras. Il faut cependant reconnaître que c'est autant la possibilité d'exporter aux États-Unis en franchise partielle des droits de douane que la main-d'oeuvre bon marché qui fait l'attrait des maquiladoras. Que le Canada signe ou non un accord de libre-échange nord-américain ne changera rien aux forces économiques qui attirent déjà des emplois peu spécialisés dans toutes sortes d'entreprises manufacturières qui cherchent à rester compétitives sur le marché mondial. Les emplois qui sont susceptibles d'être transférés au Mexique resteront probablement des emplois peu spécialisés de travail à la chaîne. Comme les techniques de production sophistiquées exigent des niveaux de compétence plus élevés et des services d'infrastructure supérieurs à ceux que l'économie mexicaine offre à l'heure actuelle, la croissance des maquilas est appelée à plafonner. Comme, en outre, les taux de rémunération et les frais d'infrastructure finiront par augmenter, il y aura moins d'avantages à s'installer au Mexique plutôt qu'au Canada. Entre-temps, il est difficile de prévoir quels secteurs industriels investiront le plus probablement dans des maquiladoras. Parmi les fabricants canadiens qui s'y sont installés récemment, il y a un fabricant de ceintures de sécurité, un fabricant de pièces automobiles et un producteur de produits du papier⁽⁸⁾.

CONCLUSIONS

Mil neuf cent quatre-vingt-dix marque le 25^e anniversaire de l'établissement du programme des maquiladoras au Mexique. Il ne fait aucun doute que le programme a créé de l'emploi et a procuré des exportations à valeur ajoutée à l'économie mexicaine. Les avantages économiques du programme incitent fortement les entreprises étrangères de toute taille à déménager une partie de leurs opérations de fabrication dans les maquiladoras. Même sans

(8) *Montreal Gazette*, « Far-Fetched Notions May Be Getting Closer », 27 juin 1989.

accord de libre-échange nord-américain, la main-d'oeuvre bon marché continuera d'attirer au Mexique l'investissement étranger; la création d'une zone de libre-échange nord-américain ne fera probablement qu'accentuer cette tendance. Le système des maquiladoras pourrait toutefois perdre de son attrait par suite des lacunes d'infrastructure et du manque de main d'oeuvre qualifiée ou spécialisée.