

L'intégration régionale en Amérique latine : le Mercosur

Olivier Dabène

▶ **To cite this version:**

Olivier Dabène. L'intégration régionale en Amérique latine : le Mercosur. Les Études du CERI, 1995, 8, pp.1-41. hal-01010092

HAL Id: hal-01010092

https://sciencespo.hal.science/hal-01010092

Submitted on 19 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les Études du CERI
N° 8 - novembre 1995

L'intégration régionale en Amérique latine : Le Mercosur

Olivier Dabène

Centre d'études et de recherches internationales
Fondation nationale des sciences politiques

L'intégration régionale en Amérique latine :

Le Mercosur

Olivier Dabène

Professeur à l'université de Nice

Chercheur au CREALC

Chercheur associé au CREDAL et au CERI

Depuis le milieu des années quatre-vingt, les processus d'intégration connaissent en Amérique latine une spectaculaire relance qui s'est manifestée par la signature d'un grand nombre d'accords bilatéraux et multilatéraux de libre-échange. Tout semble séparer ces expériences d'intégration de celles lancées dans l'immédiat après-guerre. A l'époque, l'Amérique latine avait adopté un modèle de développement introverti, qui reposait sur une sorte de pessimisme généralisé portant à croire que les exportations du continent étaient loin d'être compétitives sur le marché mondial. L'intégration régionale devait permettre de protéger le marché latino-américain de la concurrence internationale et de tirer profit des économies d'échelle pour promouvoir l'industrialisation. Aujourd'hui, l'Amérique latine a adopté un modèle de développement extraverti. Le nouveau credo est la promotion des exportations en faisant usage des avantages comparatifs pour conquérir des marchés extérieurs. L'intégration régionale est considérée comme une étape vers l'ouverture totale des économies et comme un vecteur d'insertion compétitive dans les marchés mondiaux. Le contexte politique est, lui aussi, bien différent. Aux régimes autoritaires des années cinquante et à leurs États forts a succédé une harmonie démocratique imprégnée d'idéologie néo-libérale. Pourtant, les éléments de continuité ne sauraient être négligés.

La création, en 1960, d'une Association latino-américaine de libre-échange (ALALC) s'inscrivait comme première étape volontariste de l'intégration. Le bilan de l'ALALC est généralement jugé négativement, l'objectif de supprimer toutes les barrières douanières n'ayant jamais été atteint. Néanmoins, les milliers de concessions tarifaires négociées bilatéralement dans les années soixante, ainsi que le système de paiement adopté, ont facilité les échanges et jeté les bases des accords de la génération suivante.

En 1980, la transformation de l'ALALC en Association latino-américaine d'intégration (ALADI) a permis que soient signés des accords de portée partielle, c'est-à-dire n'impliquant pas la totalité des pays, accords conçus comme des étapes vers la mise en place d'un marché commun latino-américain. De ce point de vue, on a pu qualifier avec raison l'ALADI de " maison commune de tous les processus d'intégration économique qui se

développent dans la région "[1]. Entre 1982 et 1995, l'ALADI a ainsi avalisé 32 accords de complémentarité économique. Dans le même temps, la quasi-totalité des pays latino-américains adoptaient des régimes démocratiques, ce qui facilita grandement les négociations. La signature, le 26 mars 1991 à Asunción, d'un traité pour la constitution d'un Marché commun du Sud (Mercosur) entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, s'inscrit donc bien dans la continuité d'efforts déployés pendant une trentaine d'années. Mais, sur bien des points, le traité d'Asunción innove. Sa signature a répondu à une volonté politique des différents gouvernements de se lier les mains, à la fois pour consolider les démocraties et accélérer les réformes économiques, sans recourir à une quelconque structure supranationale. La constitution d'un grand marché du sud avait aussi clairement pour objectif de contrebalancer les efforts déployés par les États-Unis pour créer autour d'eux un bloc commercial. La courte histoire du Mercosur le singularise donc des autres expériences d'intégration régionale en Amérique latine et dans le monde.

Mais ses dimensions politique, économique et " géopolitique " ne sont pas exemptes de contradictions et bien des questions méritent d'être soulevées : la volonté politique, qui a donné l'impulsion initiale et qui permet encore de surmonter bien des obstacles, sera-t-elle toujours présente ? La logique strictement inter-étatique permet-elle de progresser vers un marché commun ? La convergence des politiques économiques est-elle durablement possible ? La progression des échanges commerciaux est-elle bénéfique à tous les États membres ? Le Mercosur a-t-il vocation à s'élargir aux autres pays d'Amérique du Sud ? Le régionalisme est-il compatible avec la globalisation ?

Peu de réponses tranchées pourront être apportées à ces questions, tant le régionalisme dans le continent américain se caractérise par une intrication de multiples stratégies visant à éviter de privilégier un schéma — un marché commun sud-américain — plutôt qu'un autre — un marché commun américain.

L'apparition et la consolidation du Mercosur

La courte histoire du Mercosur comprend deux grandes séquences. Une première regroupe les efforts de rapprochement entre l'Argentine et le Brésil, qui s'accélèrent après le retour à la démocratie de ces deux pays et qui se manifestent par une série de négociations s'étalant entre la déclaration d'Iguazú de novembre 1985 et la signature du traité d'Asunción en 1991. S'ouvre ensuite une période de transition, durant laquelle se constitue l'union douanière et s'ébauchent les institutions définitives, et qui prend fin avec la signature du protocole d'Ouro Preto le 17 décembre 1994.

---

[1] Felix PEÑA, " Le Mercosur et ses perspectives : une option pour l'insertion compétitive dans l'économie mondiale ", *Séminaire sur Les perspectives des processus d'intégration sous-régionale en Amérique latine et en Amérique du Sud*, IRELA-BID-CEE, Bruxelles, 1er-5 novembre 1991.

Les antécédents du Mercosur

Dès 1940, un projet d'union douanière entre le Brésil et l'Argentine avait été élaboré, mais il ne vit jamais le jour. Postérieurement, de nombreux accords bilatéraux, signés dans la période ALALC-ALADI, prévoyaient des droits de douane préférentiels. Puis, en 1980-1982, les régimes militaires ont étudié les moyens d'accélérer les échanges commerciaux réciproques. Mais c'est surtout le retour à la démocratie de l'Argentine en 1983 et du Brésil en 1985 qui marque un tournant déterminant. Entre 1984 et 1989, les deux pays signent 24 protocoles bilatéraux de coopération dans divers domaines.

La volonté politique de créer un climat de confiance mutuelle entre deux voisins souvent rivaux se traduit par une rencontre au sommet entre le président argentin Raúl Alfonsín et son homologue brésilien José Sarney, les 29 et 30 novembre 1985. Cette rencontre a lieu à Puerto Iguazú et Foz do Iguaçu, sur la frontière, pour inaugurer le pont Président Tancredo Neves[2], première œuvre du genre construite depuis 1947. Sa portée symbolique est naturellement immense. Deux textes émanent de la rencontre. Le premier, très significativement, porte sur les questions nucléaires. Il s'agit de mettre un terme aux suspicions nourries par chacun des deux pays au sujet des programmes nucléaires de l'autre. La " Déclaration conjointe sur la politique nucléaire " affirme que l'énergie nucléaire ne doit avoir qu'un usage civil, et un groupe de travail conjoint est mis en place pour développer la coopération en la matière afin de favoriser la paix, la sécurité et le développement de la région. Le second texte, la Déclaration d'Iguazú, a une portée beaucoup plus générale, et peut être considéré comme le point de départ des efforts d'intégration aboutissant au Mercosur. En 32 alinéas, les deux présidents constatent leur concordance de vues sur un grand nombre de domaines et dessinent les contours d'un programme de rapprochement entre les deux pays. La nécessité d'une relance des efforts d'intégration dans tout le continent y est notamment soulignée, dans le cadre d'une plus ample collaboration sur les thèmes de la dette, de la crise centre-américaine ou de la drogue. L'intégration bilatérale est réamorcée par la création d'une " commission mixte de haut niveau pour la coopération et l'intégration économiques bilatérales ", devant impliquer tous les secteurs de la société, l'objectif étant " un approfondissement rapide des liens de coopération et d'intégration économique, notamment dans le domaine de la complémentarité industrielle, de l'énergie, des transports et communications, du développement scientifique et technique, du commerce bilatéral et du commerce extérieur ".

Dès le mois de février 1986 débutent les réunions techniques chargées de donner suite à la volonté politique de rapprochement exprimée en novembre-décembre 1985 par Alfonsín et Sarney, et un Programme d'intégration et de coopération économique (PICAB) est lancé en juillet 1986. Différents documents sont signés les années suivantes, dont la synthèse est le Traité d'intégration, de coopération et de développement du 29 novembre 1988. L'objectif de ce traité est la constitution d'un " espace économique commun " entre les deux pays. Deux étapes sont prévues. La première consiste à éliminer tous les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce des biens et services dans un délai de dix

[2] Tancredo Neves, désigné président du Brésil par un collège élargi le 15 janvier 1985, avait ouvert le dialogue avec Alfonsín. Entré en fonction le 15 mars, il décède le 21 avril 1985.

ans et à harmoniser les politiques publiques à cette fin. La seconde étape prévoit le passage à un marché commun et l'harmonisation des autres politiques publiques, à l'horizon 1998. L'échéance est donc lointaine, car la logique est à ce moment sectorielle. Il s'agit de promouvoir un processus de complémentarité industrielle et commerciale par branche.

L'arrivée au pouvoir de deux nouveaux présidents, Menem en Argentine (juillet 1989) et Collor au Brésil (mars 1990), se traduit par un changement de méthode. D'une logique sectorielle, on passe à une logique globale, et les délais sont raccourcis. Ainsi, le communiqué conjoint sur le processus d'intégration du 16 mars 1990 reflète la volonté des deux nouveaux présidents d'accélérer le processus en désignant les membres de la Commission d'exécution du Traité d'intégration, de coopération et de développement. La même année, à l'occasion d'une visite officielle de Collor en Argentine, est signé l'Acte de Buenos Aires qui prévoit la constitution d'un marché commun pour le 31 décembre 1994, assorti d'une harmonisation des politiques macro-économiques. Un groupe de travail binational est mis en place, dénommé Groupe marché commun (GMC), chargé d'élaborer et de proposer aux gouvernements toutes les mesures permettant la réalisation du marché commun dans les délais prévus. Enfin, le Traité d'intégration, de coopération et de développement devient, le 20 décembre 1990, le quatorzième accord de complémentarité économique (ACE 14) enregistré par l'ALADI.

L'ACE 14 est l'antécédent le plus direct du Mercosur dans la mesure où il prévoit des engagements similaires à ceux assumés par les quatre États signataires du traité d'Asunción. Il serait cependant injuste de ne considérer le Mercosur que comme l'aboutissement d'un processus en cours entre l'Argentine et le Brésil, auquel auraient tardivement adhéré l'Uruguay et le Paraguay. Cela est en partie vrai du Paraguay, qui n'a vu sa situation politique évoluer qu'en 1989 et a même dû attendre 1993 pour connaître d'authentiques élections. Ce retard, ajouté au traditionnel isolement économique du pays, explique sa relative marginalisation par rapport aux négociations. L'Uruguay, pour sa part, est retourné à la démocratie en 1985 et cela a aussi été l'occasion d'un rapprochement avec les pays voisins. Mais ce petit pays était depuis longtemps déjà un promoteur actif de l'intégration, comme en témoigne la signature dans sa capitale des traités donnant naissance à l'ALALC et à l'ALADI. Il est par ailleurs " naturellement " intégré dans la zone géographique dite de la *Cuenca de la Plata*. Surtout, il était lié à ses deux grands voisins par des accords anciens : la Convention argentine-uruguayenne de complémentarité économique (CAUCE) de 1974 et le Protocole d'expansion commerciale Brésil-Uruguay (PEC) de 1975. Ces deux accords allaient d'ailleurs devenir les deux premiers avalisés par l'ALADI (ACE 1 et ACE 2), le 20 décembre 1982, et seront maintes fois amendés par des protocoles additionnels.

Dès 1985, l'activisme du président uruguayen Sanguinetti et de son ministre des Affaires étrangères Enrique Iglesias, et les pressions des secteurs patronaux, ont beaucoup fait pour stimuler le processus d'intégration régionale. Entré en fonction le 1er mars 1985, Sanguinetti rencontre le 19 mai son homologue argentin Alfonsín pour évaluer, coordonner et promouvoir l'intégration économique et sociale entre les deux pays. L'Acte de Colonia qui émane de cette rencontre vient modifier et actualiser le CAUCE.

Le 26 mai 1987 se réunit à Montevideo le Conseil ministériel argentin-uruguayen de coordination et consultation, prévu dans l'Acte de Colonia. L'Acte de Montevideo qui est élaboré par ce Conseil prévoit un arsenal de mesures destinées à favoriser l'intégration économique, la coopération frontalière, l'intégration physique (ports, gazoducs, commu-

nications, transports routiers, etc.), la coopération agricole, l'intégration culturelle, scientifique et technique, les échanges touristiques et la coopération nucléaire.

De son côté, le PEC entre le Brésil et l'Uruguay est constamment actualisé, comme en témoignent les 19 protocoles additionnels enregistrés par l'ALADI entre 1982 et 1993. Enfin, une série de rencontres entre les présidents argentin, brésilien et uruguayen débouche, en 1988 et 1989, sur quatre décisions tripartites ayant pour objectif de rattacher l'Uruguay au processus d'intégration en cours entre l'Argentine et le Brésil.

PRINCIPAUX ANTÉCÉDENTS DU MERCOSUR

Date	Pays	Déclaration, acte, décision, traité, accord...
1960	11 pays d'AL*	Traité de Montevideo : Association latino-américaine de libre-échange (ALALC)
1974	Argentine-Uruguay	Convention argentine-uruguayenne de complémentarité économique (CAUCE)
1975	Brésil-Uruguay	Protocole d'expansion commerciale (PEC)
1980	11 pays d'AL*	Traité de Montevideo : Association latino-américaine d'intégration (ALADI)
20/12/82	Argentine-Uruguay	Accord de complémentarité économique ACE 1
20/12/82	Brésil-Uruguay	Accord de complémentarité économique ACE 2
19/05/85	Argentine-Uruguay	Acte de Colonia
30/11/85	Argentine-Brésil	Déclaration conjointe de politique nucléaire Déclaration d'Iguazú
29/07/86	Argentine-Brésil	Acte pour l'intégration Argentine-Brésil Programme d'intégration et coopération économique (PICAB)
10/12/86	Argentine-Brésil	Acte d'amitié argentin-brésilien Démocratie, Paix et Développement
26/05/87	Argentine-Uruguay	Acte de Montevideo
06/04/88	Argentine-Brésil-Uruguay	Décision tripartite n 1
29/11/88	Argentine-Brésil	Traité d'intégration, de coopération et de développement
30/11/88	Argentine-Brésil-Uruguay	Décisions tripartites n 2 et 3
22/08/89	Argentine-Brésil-Uruguay	Décision tripartite n 4
16/03/90	Argentine-Brésil	Communiqué conjoint sur le processus d'intégration
06/07/90	Argentine-Brésil	Acte de Buenos Aires
20/12/90	Argentine-Brésil	Accord de complémentarité économique ACE 14

* Les 11 pays d'Amérique latine signataires des traités de Montevideo sont tous les pays d'Amérique du sud (à l'exception de la Guyane et du Suriname) et le Mexique.

Du traité d'Asunción au protocole d'Ouro Preto : la période de transition

La signature du traité d'Asunción le 26 mars 1991 s'inscrit donc dans la continuité d'initiatives destinées à promouvoir l'intégration régionale. Il ne donne au demeurant pas immédiatement naissance au Mercosur, mais ne fait que mettre en place un certain nombre d'instruments devant permettre l'ouverture, au 31 décembre 1994, d'un marché commun. Entre-temps, il prévoit dans son article 3 une " période de transition " qu'il tâche d'organiser au mieux. Entré en vigueur le 28 novembre 1991, le traité a immédiatement été présenté à l'ALADI et s'est converti en accord de complémentarité n 18 (ACE 18).

L'objectif est donc de préparer le passage au marché commun. Pour cela, les parties abandonnent la logique sectorielle qui prévalait dans les accords précédents et s'obligent mutuellement à respecter un strict programme de libération commerciale, devant aboutir à l'élimination totale des droits de douane et autres restrictions au commerce intra-zone, à coordonner leurs politiques macro-économiques, à adopter un tarif extérieur commun (TEC) face aux pays tiers, et à passer des accords sectoriels pour profiter des économies d'échelle.

Le traité prévoit par ailleurs dans son chapitre 2 une modeste " structure organique " composée d'un Conseil du marché commun (CMC) et d'un Groupe du marché commun (GMC) où toutes les décisions sont prises à l'unanimité. Le CMC est l'organe suprême ayant à sa charge la conduite politique du processus d'intégration. Il est composé des ministres des Affaires étrangères et de l'Économie et se réunit autant de fois qu'il le désire, et au moins une fois par an avec la participation des présidents de la République. Le GMC est l'organe exécutif doté d'une capacité d'initiative, coordonné par les ministres des Affaires étrangères, disposant d'un secrétariat administratif et pouvant créer des sous-groupes de travail venant s'ajouter aux dix prévus par l'annexe 5 du traité d'Asunción[3].

Chaque sous-groupe a travaillé en commissions ou groupes *ad hoc* pour présenter au GMC des " recommandations ". Le GMC pouvait alors prendre des " résolutions ", seul le CMC étant habilité à prendre des " décisions ". La " période de transition " a donc été rythmée par le travail des sous-groupes et les négociations au sein du GMC et du CMC pour tenir le délai fixé de quatre ans pour le passage au marché commun.

Le CMC a adopté un rythme de deux réunions annuelles, à l'occasion desquelles s'effectue le changement de présidence. Plusieurs de ces réunions ont marqué des étapes essentielles durant cette période. Ainsi, lors de la première réunion du CMC (CMC 1/91), est adopté le très important protocole de Brasilia pour la résolution des litiges. Ce protocole n'instaure pas une procédure d'arbitrage permanente mais prévoit une gradation de mécanismes : les États doivent d'abord engager des négociations directes qui ne peuvent excéder 15 jours ; en cas d'échec, le GMC a 30 jours pour proposer ses recommandations ; en cas de nouvel échec, un État membre peut demander la constitution d'un tribunal *ad hoc* qui rendra une décision directement applicable.

La deuxième réunion du CMC (CMC 1/92), qui s'est tenue à Las Leñas, en Argentine, a vu l'approbation d'un échéancier très détaillé, qualifié de " Chronogramme de mesures visant à l'exécution des objectifs et buts prévus dans le traité d'Asunción " et connu sous le nom de " Chronogramme de Las Leñas ". Il s'agissait de montrer que les délais étaient tenables. Chaque sous-groupe de travail a établi dans cet échéancier son programme pour les deux années à venir. Ainsi, par exemple, le très important sous-groupe n 10, travaillant sur la coordination des politiques économiques, prévoyait-il d'avancer rapidement dans huit domaines : tarif extérieur commun, comparaison des systèmes fiscaux, suivi et harmonisation de la politique macro-économique, harmonisation des législations sur la compétitivité, harmonisation des législations sur la défense du consommateur, traitement des

[3] Les 10 sous-groupes étaient : 1) Questions commerciales ; 2) Questions douanières ; 3) Normes techniques ; 4) Politique fiscale et monétaire en rapport avec le commerce ; 5) Transports terrestres ; 6) Transports maritimes ; 7) Politique industrielle et technologique ; 8) Politique agricole ; 9) Politique de l'énergie ; 10) Coordination de politiques macro-économiques.

services, traitement des monopoles étatiques et création d'une banque de données économiques.

L'exemple du thème fondamental du suivi et de l'harmonisation de la politique macro-économique est emblématique de la brièveté des délais prévus :

CHRONOGRAMME DE LAS LEÑAS (JUIN 1992)
EXTRAIT DE L'ÉCHÉANCIER DU SOUS-GROUPE DE TRAVAIL N°10
COORDINATION DES POLITIQUES MACRO-ÉCONOMIQUES

Suivi et harmonisation de la politique macro-économique	**Délais**
Suivi	
Identification de variables macro-économiques. Définitions méthodologiques	Sept. 92
Étude de méthodes alternatives d'harmonisation des politiques macro-économiques et sélection des variables de convergence	Sept. 93
Discussion sur un bulletin d'information économique commun	Déc. 93
Élaboration d'un document final	Déc. 93
Remise du travail au GMC	Déc. 93
Harùonisation	
Analyse des instruments de politique économique	Juin 93
Analyse des effets monétaires des politiques fiscales et de change	Juin 93
Étude et propositions pour éviter les répercussions commerciales de l'instabilité monétaire	Sept. 93
Élaboration de documents préliminaires	Sept. 93
Élaboration du document final	Déc. 93
Remise du travail au GMC	Déc. 93

Il va de soi que les divers échéanciers des différents sous-groupes de travail ont dû être remaniés à plusieurs reprises à l'occasion des réunions successives du CMC, et notamment de la quatrième (CMC 1/93). D'autres thèmes sont venus s'ajouter, comme celui des règles d'origine ou de la propriété intellectuelle, et certains délais ont été repoussés. Il n'en reste pas moins que le Chronogramme de Las Leñas a bien constitué la colonne vertébrale des négociations pendant la période de transition.

La cinquième réunion du CMC (CMC 2/93) a donné l'occasion aux présidents de décider la consolidation de l'union douanière, c'est-à-dire l'adoption d'un tarif extérieur commun (TEC) au 30 juin 1994, repoussant à plus tard la coordination des politiques économiques et la constitution d'un marché commun. La mise en place d'une union douanière supposait aussi une série d'accords sur les règles d'origine pour les produits figurant sur les listes d'exception au TEC, sur les restrictions non tarifaires, sur les normes administratives, etc.

Les négociations furent difficiles et, de ce point de vue, la sixième réunion du CMC (CMC 1/94) a sans doute été la plus importante. Un saut qualitatif notable était franchi grâce à une série d'accords intervenant au sujet du TEC. Concernant le commerce intra-zone, un " régime d'adéquation finale à l'union douanière " était adopté, prévoyant des listes d'exceptions pour chaque pays et un régime d'origine pour les produits figurant sur ces listes. Par ailleurs, la promotion des exportations était réglementée, de même que les zones franches. Surtout était décidée la création d'une Commission du commerce de nature intergou-

vernementale. La période de transition a pris fin dans les délais prévus, à la fin de l'année 1994.

La septième réunion du CMC (CMC 2/94) a marqué un double événement : les dernières décisions ont été prises afin de pouvoir mettre en marche l'union douanière au 1er janvier 1995, notamment l'adoption d'un code douanier commun, et les présidents dotaient le Mercosur d'institutions définitives.

PRINCIPALES ÉTAPES DE LA PÉRIODE DE TRANSITION DU MERCOSUR

Date	Type d'accord	Principaux objectifs
26/03/91	Traité d'Asunción	Instruments pour accéder au marché commun
17/12/91	Protocole de Brasilia (CMC 1/91)	Résolution des différends
27/06/92	Chronogramme de Las Leñas (CMC 1/92)	Libération commerciale et coordination macro-économique
01/07/93	Révision du Chronogramme (CMC 1/93)	Nouveaux thèmes de négociation et allongement des délais
17/01/94	CMC 2/93	Décision de la consolidation de l'union douanière
05/08/94	CMC 1/94	Aboutissement des négociations sur le TEC.
17/12/94	Protocole d'Ouro Preto (CMC 2/94)	Passage à l'union douanière. Institutionnalisation définitive.

Quelle est la situation au 1er janvier 1995 ? Au plan économique, le Mercosur est déjà le processus d'intégration le plus avancé qu'ait connu l'Amérique latine. Certes, la zone de libre-échange et l'union douanière sont encore loin d'être parfaites mais, dès leur ouverture, elles fonctionnaient déjà pour environ 85 % des positions de la nouvelle nomenclature douanière.

Les quatre pays ont en effet maintenu des exceptions à la suppression des droits de douane à l'intérieur de la zone de libre-échange, notamment dans les secteurs de la sidérurgie, du textile, du papier ou des produits alimentaires. Mais ils se sont engagés à supprimer progressivement ces droits de douane, en les réduisant chaque année de 25 %, en application d'un " régime d'adéquation finale à l'union douanière " qui donne un délai supplémentaire d'un an à l'Uruguay et au Paraguay.

EXCEPTIONS À LA SUPPRESSION DES DROITS DE DOUANE À L'INTÉRIEUR DU MERCOSUR (AU 1/1/95)

Pays	Nombre de produits
Argentine	221
Brésil	28
Paraguay	272
Uruguay	950

RÉGIME D'ADÉQUATION FINALE À L'UNION DOUANIÈRE

Échéance	Argentine et Brésil	Paraguay et Uruguay
1er janvier 1995	Préférence initiale	
1er janvier 1996	25%	Préférence initiale
1er janvier 1997	50%	25%
1er janvier 1998	75%	50%
1er janvier 1999	100%	75%
1er janvier 2000		100%

Concernant le commerce avec des pays tiers, un TEC est adopté variant de 0 % à 20 %. Là aussi, des exceptions sont prévues. L'Argentine, le Brésil et l'Uruguay peuvent maintenir 300 positions douanières en dehors du TEC jusqu'au 1er janvier 2001, et le Paraguay 399 jusqu'en 2006. Étant donné le maintien de ces listes d'exception au TEC, un régime d'origine a dû être adopté afin d'éviter que des produits étrangers ne bénéficient abusivement du libre échange intra-zone. Seuls les produits dont au moins 60 % de la valeur ajoutée est d'origine régionale (50 % pour le Paraguay) peuvent circuler librement dans la zone. Enfin, il existe des exceptions sectorielles. Les secteurs textile, sucrier et automobile ont été écartés provisoirement des négociations.

Au plan politique, le Protocole d'Ouro Preto — " Protocole additionnel au traité d'Asunción sur la structure institutionnelle du Mercosur " — donne au Mercosur son armature institutionnelle définitive. Les deux organes provisoires prévus par le traité d'Asunción, CMC et GMC, sont maintenus et quatre autres sont ajoutés : la Commission du commerce (CCM), la Commission parlementaire conjointe (CPC), le Forum consultatif économico-social (FCES) et le Secrétariat administratif du Mercosur (SAM). Le CMC, le GMC et la CCM sont les trois organes de nature intergouvernementale disposant de capacités de décision. Le CMC, organe supérieur, conserve la conduite politique du processus d'intégration en vue de la réalisation d'un marché commun. Le GMC, organe exécutif, fait des propositions au CMC et prend des mesures pour mettre en application les décisions du Conseil. La CCM assiste le GMC en veillant au bon fonctionnement de l'union douanière.

La CPC est l'organe représentatif des parlements et a pour fonction d'accélérer l'entrée en vigueur des normes émanant des différents organes du Mercosur et de contribuer à l'harmonisation des législations. Le FCES doit permettre aux secteurs économiques et sociaux de faire des propositions au GMC sur les orientations prises par le Mercosur. Enfin, le SAM est simplement un organe d'appui qui se bornera à publier un Bulletin officiel du Mercosur et à archiver les documents officiels.

Si la modestie de la structure institutionnelle était surprenante dans le traité d'Asunción, elle continue de l'être dans le protocole d'Ouro Preto. Les ambitions du Mercosur pourront-elles être réalisées à l'aide d'une structure aussi légère ? Les promoteurs du Mercosur veulent à l'évidence éviter une excessive bureaucratisation du processus et faire reposer la construction régionale sur leur volontarisme politique et l'enthousiasme des agents économiques.

La dimension politique du Mercosur

La relance du processus d'intégration en Amérique latine s'est inscrite dans un contexte tout à fait particulier et a répondu à des objectifs politiques précis. Le Mercosur en porte encore aujourd'hui la marque.

Le contexte diplomatique

Pendant les années quatre-vingt, les Latino-américains ont été amenés à traiter en commun de problèmes communs. Leur succès les incita à poursuivre leur collaboration. Sans doute la guerre des Malouines (mars-juin 1982) a-t-elle servi de déclic, en ressoudant la communauté latino-américaine. La simultanéité des sorties des dictatures (neuf transitions entre 1979 et 1985) a aussi créé un climat d'euphorie, et une sorte de fraternité est apparue entre les nouveaux dirigeants. Ils ont ainsi souvent pris des initiatives diplomatiques audacieuses renforçant leur coopération, contrairement à ce qu'attendaient les États-Unis. Toujours est-il qu'en 1983, la nouvelle diplomatie latino-américaine trouve à s'exprimer sur deux terrains : la dette et l'Amérique centrale.

Concernant le premier point, les Latino-américains sont parvenus à attirer l'attention de la communauté internationale sur les conséquences sociales et politiques de la crise de la dette, notamment à l'occasion de la Conférence de Carthagène de juin 1984, convoquée à l'initiative du Mexique, de l'Argentine, du Brésil et de la Colombie.

En 1983, le Mexique, le Venezuela, la Colombie et Panama se réunissaient dans l'île de Contadora pour offrir une médiation et éviter que ne s'embrase tout l'isthme centre-américain. Les travaux de ce groupe — dit groupe de Contadora — reçurent rapidement un large appui international, États-Unis exceptés, et bénéficièrent à partir de 1985 de la collaboration de l'Argentine, du Pérou, du Brésil et de l'Uruguay (groupe d'appui). Ils aboutirent à la rédaction d'un Acte de Contadora pour la paix et la coopération en Amérique centrale, qui ne fut jamais accepté par les Centre-américains mais qui exerça une influence indéniable sur les négociations de paix.

Le traitement de la crise de la dette et de la crise centre-américaine resserra les liens entre les pays latino-américains. Il apparut clairement que le cadre démocratique, unanimement et conjointement adopté par tous ces pays, avait facilité la gestion de ces crises en même temps, d'ailleurs, que leur résolution était indispensable à la consolidation démocratique. C'est la raison pour laquelle les pays qui avaient collaboré entreprirent des efforts immédiats à la fois pour se transformer en club de démocraties et institutionnaliser leur collaboration. Dès 1986, les ministres des Affaires étrangères des huit pays ayant participé aux efforts de paix en Amérique centrale — groupe de Contadora et groupe d'appui — décidaient, lors d'une réunion à Rio de Janeiro, de sceller leur entente. Le groupe des Huit, plus connu sous le nom de groupe de Rio, qui représente 80 % de la population latino-américaine, se réunit pour la première fois au niveau des chefs d'État à Acapulco le 29 novembre 1987. Un Compromis d'Acapulco pour la paix, le développement et la démocratie y fut adopté, dont l'inspiration première est " la reconnaissance d'une communauté d'intérêts, d'une même vocation pour la démocratie accompagnée

de développement, pour la justice et l'indépendance, et un sentiment partagé de solidarité entre tous les peuples de notre région ". Un rythme annuel de réunions était décidé et le forum prit le nom de " Dispositif permanent de consultation et concertation politique ".

Le traitement collectif de problèmes communs s'est donc prolongé sous la forme d'associations politiques. Les intégrations économiques, et tout spécialement le Mercosur, s'insèrent dans ce mouvement général de collaboration continentale et elles ont été lancées parce que des bénéfices tant politiques qu'économiques en étaient attendus.

Intégration et consolidation démocratique

La caractéristique centrale des accords d'intégration économique signés dans les années quatre-vingt est l'objectif politique de consolidation des démocraties qu'ils s'assignent. Il faut souligner à quel point cette dimension politique de l'intégration est nouvelle pour l'Amérique latine. Si l'on excepte les vagues et sempiternelles références bolivariennes à l'existence d'une communauté latino-américaine que l'intégration devrait permet de faire renaître de ses cendres, les traités ne se préoccupaient, dans les années cinquante à soixante-dix, que d'objectifs économiques et, au plan politique, insistaient sur le respect de la pluralité des régimes. Faisant sans doute de nécessité vertu, les traités se fixaient pour objectifs " l'unité dans la diversité " ou le " pluralisme intégrateur ". Le Traité de Montevideo de 1980 apparaît à ce titre comme le dernier de cette génération pré-démocratique. Son premier principe d'inspiration, énoncé dans son article 3, est " le pluralisme, reposant sur la volonté d'intégration des pays membres, au-delà de la diversité qui peut exister dans la région dans les domaines politique et économique ". L'intégration dans le Traité de Montevideo constitue seulement " un des principaux moyens pour que les pays d'Amérique latine puissent accélérer leur processus de développement économique et social afin d'assurer un meilleur niveau de vie à leurs populations ", et il n'est nulle part fait référence à un quelconque objectif politique.

Le 25 octobre 1979, la Bolivie, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Venezuela signent le traité constitutif du Parlement andin. C'est le premier traité de l'ère démocratique ou quasi démocratique. Dans ses attendus, ce traité stipule que les gouvernements des cinq pays sont " convaincus que la participation des peuples est nécessaire pour assurer la consolidation et la projection future du processus global d'intégration des pays de la sous-région andine ; conscients qu'il est indispensable de créer un moyen commun d'action pour affirmer les principes, valeurs et objectifs qui s'identifient avec l'exercice effectif de la démocratie ". Dans son article 2, le traité prévoit que " le Parlement sera composé de représentants des peuples de chacune des Parties contractantes élus au suffrage universel direct..."

L'intégration, dans ces conditions, s'apparente à la méthode Coué. Car, en octobre 1979, la Colombie et le Venezuela connaissent des régimes démocratiques depuis de longues années, et l'Équateur depuis six mois, mais tel n'est pas le cas pour les deux autres pays. Le Pérou est au milieu de sa transition, des élections pour une assemblée constituante ont eu lieu en 1978, une nouvelle constitution démocratique est proclamée en 1979 et des élections générales sont organisées en 1980. Quant à la Bolivie, sa situation est rocam-

bolesque. La démocratisation lancée en 1978 n'a pas abouti, les élections de juillet n'ayant pas donné de vainqueur net. De nouvelles élections en juin 1979 se soldent par un résultat tout aussi ambigu et, alors que l'OEA tient son assemblée annuelle à La Paz, un coup d'État intervient à la clôture de ses travaux, le 1er novembre. Les élections de juin 1980 sont à nouveau suivies d'un coup d'État et il faut attendre octobre 1982 pour que le pouvoir soit dévolu aux civils et que la vie démocratique commence à s'organiser.

Mais il est tout à fait significatif que des pays traversant de tels bouleversements politiques s'engagent dans des expériences d'intégration. L'Argentine et le Brésil ont, eux aussi, connu des sorties de dictature emplies d'incertitudes qui pouvaient les inciter à vouloir s'entraider. L'Argentine a eu à faire face à la fois au ressentiment des militaires qui, à la suite de la guerre des Malouines, se sont retirés du pouvoir contraints et humiliés, et à une situation économique désastreuse, le PIB diminuant de 23,5 % entre 1981 et 1989. Les militaires se sont fermement opposés aux procès contre les violations des droits de l'homme commises pendant la " sale guerre " et, à deux reprises, en 1987 et 1988, ont même tenté de renverser le régime démocratique. Le Brésil a connu une transition plus douce, mais il a beaucoup plus tardé à lancer les réformes de structure rendues nécessaires par la récession économique.

L'intégration est apparue alors à ces deux pays comme une façon de se lier les mains. Selon le témoignage d'un acteur de l'époque :

> " Vers 1984, on avait une notion claire de la fragilité de la situation institutionnelle. De sorte que la consolidation de la démocratie était un sujet qui occupait toutes les conversations. Et une des idées fondamentales issues de ces conversations fut d'essayer de créer ce qu'on pourrait appeler un filet de sécurité démocratique en Amérique latine. Il fallait créer des mécanismes qui consolident la démocratie naissante et non qui interviendraient pour la rétablir. L'épisode décisif fut la visite de Tancredo Neves à Buenos Aires. Il y eut un déjeuner dans la résidence Olivos, ce devait être fin 1984. Lors de ce déjeuner, on parla de ce thème, on évoqua l'idée d'une consolidation des démocraties naissantes, les dangers qu'indiscutablement les deux pays affrontaient, et l'idée d'essayer de faire quelque chose... Aussi bien en Argentine qu'au Brésil, il y avait des pistes pour avancer vers un mécanisme, sinon d'intégration, du moins de construction d'un filet de sécurité démocratique " (Diego Achard, Manuel Flores Silva, Luis Eduardo González, *Las élites argentinas y brasileñas frente al Mercosur*, BID-INTAL, 1994, pp. 140-141).

Dès la Déclaration d'Iguazú, mentionnée plus haut comme point de départ des efforts d'intégration aboutissant au Mercosur, il apparaît clairement que l'objectif de l'intégration est à la fois le développement économique et la consolidation démocratique, les deux processus devant s'auto-alimenter. Le point 9 de cette déclaration rappelle la position commune des Latino-américains face au problème de la dette et inscrit l'initiative bilatérale dans le cadre des efforts régionaux pour " trouver des solutions durables, qui permettent aux gouvernements de se consacrer à la tâche primordiale d'assurer le bien-être et le développement des peuples, consolidant ainsi le processus démocratique latino-américain ". De même, dans le dernier point, les présidents " réaffirment avec emphase que le processus de démocratisation que vit le continent devra conduire à un plus ample rapprochement et à une intégration entre les peuples de la région ".

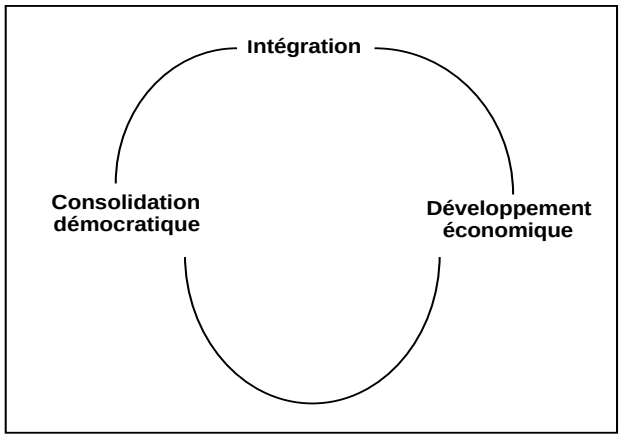
On voit bien ici que l'intégration doit accélérer le développement qui doit, à son tour, consolider la démocratie et que, dans le même temps, la consolidation de la démocratie doit

faciliter l'intégration qui doit contribuer à la croissance. On retrouve ces objectifs dans d'autres déclarations. Ainsi, la déclaration argentine-uruguayenne du 26 mai 1987, qui accompagne la signature de l'Acte de Montevideo par les deux pays, affirme dans son point 2 que " ce processus d'intégration... est la condition de base de nos possibilités de développement économique et social, s'associant de plus de façon indissoluble à l'institutionnalisation démocratique, sans laquelle il échouerait comme ce fut tant de fois le cas dans le passé ". Il y est aussi question de " politique de solidarité démocratique " et, là encore, la démocratisation est envisagée comme une condition nécessaire à l'intégration alors que l'intégration doit à son tour permettre le développement économique qui consolidera la démocratie. Le raisonnement est certes circulaire, mais il est somme toute en harmonie avec l'idéologie néo-libérale qui s'impose à l'époque et qui veut que le politique dépende strictement de l'économique. Dans les attendus du Traité d'Asunción, on trouve aussi la volonté d'" accélérer le processus de développement économique accompagné de justice sociale " ou d'" améliorer les conditions de vie des habitants ". Enfin, à chaque réunion du CMC, les présidents ne manquent pas de rappeler à quel point les objectifs politiques et économiques du Mercosur sont indissociablement liés, selon une logique circulaire.

LA LOGIQUE CIRCULAIRE DU MERCOSUR

Sommet	Extrait de la déclaration
CMC 2	" la pleine vigueur des institutions démocratiques est une condition indispensable à l'existence et au développement du Mercosur "
CMC 5	les présidents " réitèrent leur conviction que l'intégration, dans la mesure où elle contribue de façon notoire à la promotion du développement économique et de la justice sociale, renforce et consolide les processus démocratiques des quatre pays "
CMC 6	les présidents " réitèrent leur conviction que l'intégration contribue à promouvoir le développement et la justice sociale et à bannir le retard économique, consolidant ainsi les processus démocratiques des quatre pays "
CMC 7	les présidents " réaffirment la consolidation des valeurs démocratiques au sein du Mercosur, qu'ils considèrent essentielles pour atteindre l'objectif final du processus d'intégration, à savoir la constitution d'un marché commun "
CMC 8	les présidents " ont une nouvelle fois manifesté leur pleine adhésion aux principes de la démocratie comme un des piliers fondamentaux sur lesquels repose le processus d'intégration du Mercosur "

LA LOGIQUE CIRCULAIRE DU MERCOSUR



Il est tout à fait intéressant de constater que cette volonté de se lier les mains pour consolider la démocratie s'est maintenue en dépit des alternances politiques intervenues dans les différents pays. Il est en effet facile de comprendre les craintes des premiers présidents après les sorties de dictature. Les Sarney, Alfonsín et Sanguinetti ont dû chercher dans la solidarité de leurs homologues un palliatif à leur faiblesse intérieure. L'intégration, en phase de transition, réduit l'incertitude. Mais il en allait différemment pour les Collor, Menem et Lacalle, et pourtant ce sont eux qui, avec le Paraguayen Rodríguez, ont signé le traité d'Asunción et continué dans les années suivantes à mettre l'accent sur la consolidation démocratique par le biais de l'intégration. Cette alchimie politique, qui s'est développée entre les principaux dirigeants latino-américains du milieu des années quatre-vingt, a débouché sur une méthodologie de l'intégration.

La méthodologie du Mercosur :
des rapports intergouvernementaux à l'implication des acteurs sociaux

La confiance dans les rapports humains, la certitude que les acteurs " font " l'histoire — ces dirigeants n'ont-ils pas " fait " les transitions ? —, jointes à la volonté d'éviter à tout prix les dérives bureaucratiques sur lesquelles ont autrefois débouché certains processus d'intégration comme le Pacte andin (PA) ou le Marché commun centre-américain (MCCA), ainsi que l'exemple de la coûteuse Commission européenne, ont jusqu'à présent conduit les présidents du Mercosur à refuser de donner une quelconque dimension supranationale aux institutions créées. Parallèlement, cette confiance dans le rôle des individus s'est traduite par une implication de la " société civile " dans le processus d'intégration.

L'aversion pour la construction supranationale se manifeste par la composition des organes dont le protocole d'Ouro Preto a doté le Mercosur et par la nature des prises de décision, toutes à l'unanimité et en présence de tous les États membres. Deux problèmes sérieux se posent à cet égard : l'application des normes juridiques et la résolution des litiges.

Ni le traité d'Asunción, ni le protocole d'Ouro Preto ne disposent de l'équivalent de l'article 189 du traité de Rome distinguant clairement une décision " obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne ", une directive qui " lie tout État membre destinataire quant au résultat à atteindre, tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens ", un règlement qui " a une portée générale ", " est obligatoire dans tous ses éléments " et " est directement applicable dans tout État membre ", des recommandations et avis qui ne lient pas les États membres. Certes, il est bien précisé dans le protocole d'Ouro Preto que le CMC prend des " décisions ", le GMC des " résolutions " et la CCM des " directives " qui, toutes, " sont obligatoires pour les États membres ". Mais il est aussi spécifié dans l'article 42 que les normes émanant de ces organes du Mercosur, " quand cela est nécessaire, devront être intégrées aux systèmes juridiques nationaux grâce aux procédures prévues par les législations de chaque pays ". C'est naturellement le cas des protocoles qui doivent être ratifiés par les différents pays. Pour le reste, l'article 38 du protocole d'Ouro Preto stipule que " les États membres s'engagent à adopter toutes les mesures nécessaires pour assurer, dans leurs territoires respectifs, l'exécution des normes émanant des organes du Mercosur prévus par l'article 2 de ce protocole " (CMC, GMC, CCM). Enfin, l'article 40 du protocole prévoit un dispositif d'entrée en vigueur simultanée des normes émanant des organes du Mercosur. Celui-ci comprend trois étapes : " Une fois la norme approuvée, les États membres adoptent les mesures nécessaires à leur intégration dans l'ordre juridique national " puis, " quand tous les États membres ont informé de l'incorporation des normes à leur ordre juridique, le Secrétariat administratif du Mercosur en informe chaque État membre " et " les normes entrent en vigueur simultanément dans les États membres 30 jours après la communication du Secrétariat ". En somme, les États sont soumis à une obligation de résultat et on ne peut guère parler d'applicabilité directe. Les normes juridiques doivent bien faire l'objet d'une réception dans les droits nationaux, ce qui ralentit considérablement le processus.

Par ailleurs, comme il n'existe pas de cour de justice chargée d'interpréter les textes, aucune jurisprudence ne peut apparaître qui, à l'instar de ce qu'a réalisé la Cour de justice des Communautés européennes, pourrait progressivement imposer la primauté du droit communautaire. Le protocole d'Ouro Preto a en ce sens surpris, puisqu'il a conservé le protocole de Brasilia sur la résolution des controverses adopté en décembre 1991 et entré en vigueur le 24 avril 1993. Celui-ci, on l'a vu brièvement, ne prévoit pas de dispositif permanent, encore moins une véritable cour de justice. Le protocole d'Ouro Preto n'a fait qu'ajouter que les directives de la CCM, au même titre que les décisions du CMC et les résolutions du GMC, serviront de base aux arbitrages rendus par le tribunal *ad hoc* qui peut être formé en cas de litige.

Il reste que le Mercosur envisage à l'avenir de se doter d'un système permanent de résolution des différends, comme cela était prévu dans l'annexe III du traité d'Asunción. L'article 34 du protocole de Brasilia mentionne bien son caractère provisoire et l'article 44 du protocole d'Ouro Preto précise que, " quand aboutira le processus de convergence vers le tarif extérieur commun, les États membres effectueront une révision complète du système actuel de résolution des controverses du Mercosur dans le but d'adopter un système permanent ". Cela reporte à l'an 2000 (ou même en 2005 si l'on retient la date prévue pour le Paraguay) l'adoption d'un système permanent. Or cette période de convergence risque de voir apparaître les litiges les plus sérieux, surtout si la conjoncture économique

est mauvaise. La crise financière de 1995 a ainsi provoqué des tensions à l'intérieur du Mercosur, comme nous le verrons plus loin. Dans la pratique, les litiges sérieux intervenus jusqu'à présent ont été réglés au plus haut niveau, lors de négociations politiques. Pour l'heure, le Mercosur se caractérise donc bien par une méthodologie strictement intergouvernementale qui repose sur le volontarisme des acteurs.

Dans la même logique, le Mercosur a aussi confié aux acteurs sociaux le soin de faire progresser le processus d'intégration, ce qui reflète aussi la prégnance de l'idéologie néo-libérale. Les secteurs économiques ont naturellement été les premiers sollicités pour se joindre aux efforts d'intégration, et ceci de deux manières. D'une part, le processus de libération du commerce devait susciter de leur part une réponse sous la forme d'une intensification des échanges. D'autre part, les représentants des secteurs patronaux ont été conviés à participer aux négociations et à l'élaboration des décisions. Sur le premier point, il semble bien que l'opération de séduction ait réussi. L'accélération des échanges commerciaux sera examinée plus loin, mais on peut d'ores et déjà relever que le Mercosur, qui était à l'origine essentiellement un projet politique, a su intéresser le monde de l'industrie et que les patronats ont rapidement intégré la dimension régionale dans leur stratégie de développement. Selon le témoignage d'un industriel :

> " Il y a eu une révolution mentale. Quand cette aventure du Mercosur a commencé, les industriels des deux pays la méprisaient un peu. C'étaient les hommes politiques qui la soutenaient. Puis la tendance s'est inversée. Les industriels se sont rendu compte que cela marchait et ils se sont mis à agir. Les Argentins ont commencé à se rendre au Brésil pour chercher des associés. Les Brésiliens ont commencé à voyager pour chercher des clients ". (Diego Achard, Manuel Flores Silva, Luis Eduardo González, *op. cit.*, p. 114).

Plusieurs enquêtes ont déjà fait état de la création de nombreuses entreprises binationales, le plus souvent argentines-brésiliennes[4]. D'autres montrent comment les entreprises projettent de pénétrer les marchés voisins du Mercosur avant tout autre marché au monde[5]. Les entreprises transnationales opérant dans la région ont aussi réagi très rapidement à l'ouverture de la zone de libre-échange[6]. Ce sont même probablement elles qui ont tiré les bénéfices les plus rapides de l'élargissement du marché. Étant donné l'importance qu'a acquise le Mercosur pour ces secteurs économiques, il est naturel que leurs représentants aient pris une part active aux négociations. Depuis 1991, ils sont invités aux séances des sous-groupes de travail qui les concernent. De nombreuses organisations patronales, à l'image de la Fédération des industriels de l'État de Sao Paulo (FIESP), ont aussi pris l'initiative de créer en leur sein des bureaux d'études ou des sections spécialisées sur le Mercosur afin d'assister les gouvernements.

Les structures ministérielles chargées, dans les différents pays, des questions de l'intégration collaborent avec les partenaires sociaux. L'Uruguay a fait preuve en ce sens d'in-

---

4 Ministère de l'Economie, *Iniciativas inter e intraempresariales argentino-brasileñas en el marco del Mercosur,* Buenos Aires, 1991.

5 Rosario DOMINGO, Héctor PASTORI, Tabaré VERA, *Comportamiento estratégico de las empresas industriales frente a la apertura*, Montevideo, Universidad de la República, Departamento de Economía, Documento n 4/94.

6 Bernardo KOSACOFF, Gabriel BEZCHINSKY, *De la sustitución de importaciones a la globalización. Las empresas transnacionales en la industria argentina*, CEPAL-Buenos Aires, Documento de trabajo n 52.

novation en créant une Commission sectorielle Mercosur (COMISEC), dont le but est d'assister la Commission interministérielle Mercosur, et qui comprend des représentants de toutes les chambres patronales, de différentes associations ou coopératives rurales et de la centrale syndicale unique (PIT-CNT). Il n'est pas étonnant dans ces conditions que le Mercosur bénéficie d'un courant d'opinion extrêmement favorable, surtout parmi les élites.

OPINIONS DES ÉLITES SUR LE MERCOSUR[7]

Opinion sur le Mercosur	Argentine	Brésil
Très positive	32%	35%
Positive	53%	58%
Ni positive ni négative	6%	3%
Négative et très négative	6%	2%
Sans information	3%	2%

Source : Diego Achard, Manuel Flores Silva, Luis Eduardo González, *op. cit.*, tableau 5.

Le vœu des promoteurs du Mercosur de voir la société civile prendre en main l'intégration s'est vu exaucé de façon inespérée, à tel point que l'on peut sans doute parler d'une véritable " intégration par le bas ". Cela ne signifie pas que les États se retirent à l'écart du processus, mais simplement que désormais l'intégration ne se réduit pas aux réunions du CMC. D'autres exemples intéressants montrent comment les négociations intergouvernementales donnent une impulsion qui est relayée par l'action des agents sociaux.

Dans le souci de rendre les pays plus interdépendants, les présidents ont mis l'accent sur les problèmes d'infrastructure. L'inauguration du pont Président Tancredo Neves a été un événement fondateur, d'autres ont suivi. Les problèmes des zones frontalières sont alors apparus au premier plan. Les provinces du nord de l'Argentine et du sud du Brésil n'ont pas tardé à saisir la balle au bond. Ainsi, la Commission régionale du commerce extérieur du Nord-Est argentin (CRECENEA) et le Conseil de développement des Etats du sud du Brésil (CODESUL) ont organisé en juillet 1995 une série de journées de travail durant lesquelles s'est créé un Forum permanent des gouverneurs de la CRECENEA et du CODESUL afin de faire pression auprès des gouvernements pour que soient mieux prises en compte les zones frontalières. Le Forum a mis l'accent sur cet " autre Mercosur " que constituent les communautés vivant de part et d'autre de la frontière et dont il conviendrait de faciliter l'intégration.

Dans le domaine de l'éducation, l'évolution est encore plus spectaculaire. Les déclarations officielles ont à plusieurs reprises fait état d'une volonté de dépasser les aspects commerciaux de l'intégration et d'aborder les domaines scientifiques et technologiques de même que l'éducation. Lors de la 6ème réunion du CMC à Buenos Aires en août 1994, un important " Protocole d'intégration éducative et de reconnaissance de diplômes, titres

[7] L'enquête réalisée pour la BID-INTAL en 1993 reposait sur 414 entrevues de membres de l'élite, c'est-à-dire d'hommes politiques, de fonctionnaires et de patrons du privé, sélectionnés en fonction de leur type d'activité, de leur réputation, de leur ancrage provincial et de leur positionnement partisan.

et études primaires et secondaires non techniques " fut approuvé. Mais les universitaires avaient depuis quelques années pris les devants. Dès 1990, l'Université de la République (Uruguay) avait proposé de créer une association des universités situées dans le bassin de la Plata. L'idée a pris forme le 9 août 1991 lorsque les recteurs de cinq universités argentines, d'une université paraguayenne et d'une brésilienne créaient, avec celui de l'Université de la République, une association dont le but est de construire un espace académique commun pour favoriser l'intégration[8]. Le " groupe de Montevideo " a commencé à organiser des rencontres entre enseignants-chercheurs par discipline, dans le but, selon ses termes, de faire émerger une " université virtuelle ".

D'autres exemples intéressants peuvent être mentionnés. En juin 1993, les états-majors des armées des pays du Mercosur se réunirent, de leur propre initiative, pour proposer la création, sur le modèle européen, d'une " alliance militaire du Mercosur ", afin de lutter en commun contre le trafic de drogue et les cartels et offrir un " appui permanent à la démocratisation ", notamment en combattant la misère. Il est certain que les relations entre les militaires argentins et brésiliens se sont considérablement améliorées depuis la déclaration conjointe sur la politique nucléaire de 1985. Les visites se sont multipliées et de nombreux projets communs ont été élaborés, dans le domaine des investissements ou de la construction de matériels. A nouveau, il apparaît qu'une fois donnée l'impulsion politique, divers acteurs prennent le train en marche. Dans le cas des forces armées, il est clair qu'une intégration militaire a des répercussions politiques et facilite les progrès de l'intégration.

Les syndicats ne sont pas demeurés inactifs. Ainsi, en décembre 1991, à l'occasion d'un séminaire réunissant 30 organisations syndicales, populaires et des centres de recherche, était fondé un " Mouvement pour l'intégration des peuples du cône sud ". De même est apparue une " Coordination des centrales syndicales du cône sud "[9]. Enfin, des coopératives agricoles des quatre pays créaient, en juin 1993, le MERCOCOOP pour coordonner leur participation aux travaux du sous-groupe 8 (politique agricole).

Les initiatives prises révèlent certes une volonté de peser sur l'évolution du processus d'intégration, en organisant un travail de lobbying. Mais elles témoignent aussi d'une volonté de saisir les opportunités offertes par l'intégration, ce qui se traduit par une complexification des réseaux et donc une plus grande fréquence des voyages entre les pays.

---

8 Université de Buenos Aires, Université de La Plata, Université du Littoral, Université nationale de Rosario, Université nationale d'Entre Ríos, pour l'Argentine ; Université fédérale de Santa Maria, Université nationale d'Asunción et Université de la République pour le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay respectivement.

9 Voir Dominique LARGAUD JIMENEZ, *Légitimation des processus d'intégration. Analyse du cas de l'Uruguay face au Mercosur* et Catherine REKIK, *Démocratisation de la politique extérieure argentine et intégration (1983-1995)*, Mémoires de DEA, IEP d'Aix-en-Provence, 1995.

ARGENTINE : AUGMENTATION DU TRAFIC AÉRIEN DE PASSAGERS

	Provenance des passagers			
Année	**Brésil**	**Paraguay**	**Uruguay**	**Monde**
1991 à 1992	34,40%	15,60%	- 2,66%	16,16%
1992 à 1993	7,90%	11,19%	0,45%	4,88%
1993 à 1994*	13,13%	6,56%	29,97%	16,42%

*Estimation.

Source : Calculs de l'auteur à partir des données de l'Instituto de estadísticas y censos (INDEC), *Aeronavegación comercial argentina*, vol 4, 1991; vol 5, 1992; vol 6, 1993; 1994, resultados preliminares.

Cette interpénétration croissante des sociétés est naturellement d'autant plus forte que l'on se situe près des frontières. De ce point de vue, il suffit de jeter un coup d'œil sur une carte pour comprendre que le centre de gravité du Mercosur se situe dans cette zone géographique en arc de cercle que l'on nomme la *cuenca de la Plata*, et qui correspond aux territoires situés autour de l'estuaire du Rio de la Plata, c'est-à-dire l'Uruguay, la moitié sud du Paraguay, le sud brésilien (les Etats de Rio Grande do Sul, Santa Catarina et Paraná) et le nord-est argentin (les provinces de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Corrientes et Misiones). Cette région forme ce que l'on appelle parfois une zone d'intégration naturelle, c'est-à-dire une zone frontalière où les échanges économiques et humains ont toujours été intenses, et des territoires aux grandes similitudes climatiques et géographiques. Ainsi, le sud brésilien présente beaucoup plus d'analogies avec l'Uruguay et l'Argentine qu'avec le reste du Brésil, car on y trouve déjà une savane herbeuse (*campo*) qui ressemble à la pampa argentine, et Porto Alegre connaît une véritable alternance des saisons. Il existe d'ailleurs dans le sud du Brésil un mouvement séparatiste qui refait surface périodiquement. Enfin, l'État brésilien de Rio Grande do Sul et la province argentine de Buenos Aires ont à peu près la même taille que les territoires de l'Uruguay et du Paraguay. Naturellement, les " mercosuriens " qui habitent dans ces régions se sentent beaucoup plus concernés par le processus d'intégration que ceux de la Patagonie argentine, du Nord-Est brésilien ou de l'Amazonie. Le Mercosur fait sens pour eux, et ils prennent des initiatives visant à accélérer le mouvement, comme en témoignent la création du Forum des gouverneurs et celle d'une " université virtuelle ".

En somme, la " société civile " a tellement bien réagi à l'initiative Mercosur que l'on peut même se demander si les gouvernements n'en ont pas tout simplement perdu le contrôle, l'intégration " par le bas " débordant les relations intergouvernementales. Cette impression se trouve confortée lorsque l'on se tourne vers les aspects économiques de l'intégration.

Les enjeux économiques du Mercosur

Si le Mercosur est avant tout un projet politique, aux objectifs à la fois politiques et économiques, les moyens mis en œuvre sont essentiellement économiques. La constitution d'une zone de libre-échange s'est d'ores et déjà traduite par une spectaculaire accélération des échanges commerciaux. Toutefois, le passage à l'union douanière et, surtout, l'évolution vers un marché commun, supposent une coordination beaucoup plus étroite des politiques publiques, qui soulève de nombreux problèmes de convergence des économies. La controverse dans le domaine de l'automobile en est un exemple et montre à quel point la volonté politique peut aplanir les différends commerciaux.

Des échanges commerciaux en pleine expansion

Traditionnellement, les quatre pays du Mercosur, et tout spécialement les deux plus grands, commerçaient peu entre eux, alors même que le commerce entre l'Argentine et le Brésil constitue, et de très loin, le principal axe commercial en Amérique latine :

IMPORTANCE DE L'AXE COMMERCIAL ARGENTINE-BRÉSIL

Années	Commerce Argentine-Brésil/total du commerce ALADI
1961 - 1963	21,7%
1970 - 1972	23,8%
1979 - 1981	16,6%
1986 - 1988	17,5%

Source : ALADI, *Los ejes de comercio en la integración regional*, ALADI/SEC/Estudio 68, 1991.

Cette situation, qui n'est pas spécifique au Mercosur, ne fait que refléter le très bas niveau d'interdépendance commerciale qui caractérise l'ensemble des pays d'Amérique latine. En 1988, l'Argentine et le Brésil ne destinent que moins de 10 % de leurs exportations à leurs voisins, tandis que cette proportion dépasse déjà les 25 % pour le Paraguay et l'Uruguay. Dès 1990-1991, l'évolution est tout à fait spectaculaire. Entre 1988 et 1994, la part du Mercosur dans les exportations totales de l'Argentine et du Brésil fait plus que tripler tandis que, pour le Paraguay et l'Uruguay, elle approche les 50 %.

PART DES EXPORTATIONS DESTINÉES AUX AUTRES PAYS DU MERCOSUR

Années	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
1988	9,58%	4,84%	30,43%	24,07%
1989	13,85%	3,98%	38,44%	32,94%
1990	14,84%	4,20%	39,57%	34,90%
1991	16,48%	7,30%	35,20%	35,79%
1992	18,19%	11,40%	37,29%	36,55%
1993	28,08%	13,98%	39,61%	41,17%
1994	30,12%	13,59%	47,00%	46,69%

Source : Calculs de l'auteur à partir des données de DATAINTAL et ALADI

En valeur absolue, les exportations vers les autres pays membres du Mercosur ont augmenté beaucoup plus vite que celles destinées au monde entier.

AUGMENTATION DES EXPORTATIONS ENTRE 1988 ET 1994

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
Mercosur	442%	261%	147%	167%
Monde	72%	28%	60%	37%

Source : Calculs de l'auteur à partir des données de DATAINTAL et ALADI

Le commerce intra-Mercosur a globalement été multiplié par quatre en six ans, passant de 3 à 12 milliards de dollars. Par sa rapidité et son ampleur, cette intensification des échanges commerciaux est sans doute unique au monde. Mais il faut ajouter qu'elle ne s'est pas faite de façon homogène, et que tous les pays n'en bénéficient pas également. L'axe commercial Argentine-Brésil, déjà dominant dans toute l'Amérique latine, a vu sa primauté renforcée au sein du Mercosur.

COMMERCE ARGENTINE - BRÉSIL PAR RAPPORT AU TOTAL DU COMMERCE INTRA-MERCOSUR

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
52,92%	49,45%	50,18%	58,14%	64,73%	64,55%	64,75%

Source : Calculs de l'auteur à partir des données de DATAINTAL et ALADI

Chaque pays a tendance à privilégier un partenaire au sein du Mercosur. C'est le cas pour l'Argentine et le Brésil, réciproquement. C'est la cas aussi pour le Paraguay, qui commerce essentiellement avec le Brésil. L'Uruguay, pour sa part, destine ses exportations au Brésil et à l'Argentine dans des proportions sensiblement égales et qui varient selon les années, en fonction de la conjoncture économique de ses deux grands voisins.

Tous les pays ne sortent pas gagnants de cette explosion du commerce. Le Brésil est

le plus avantagé puisque, entre 1988 et 1994, il n'a enregistré que deux soldes négatifs de sa balance commerciale avec ses partenaires, et aucun depuis la signature du traité d'Asunción en 1991. Entre 1991 et 1992, son excédent commercial avec les trois autres pays a même été multiplié par 10, passant de 250 millions à 2 milliards de dollars. En 1992 et 1993, le Brésil a donc joué le rôle d'une véritable pompe aspirante. Il est vrai que 1992 a été une année de récession au Brésil, ce qui a occasionné une baisse importante de ses importations dont ses voisins ont souffert. Depuis, la situation de l'Argentine s'est améliorée, grâce à une reprise du marché intérieur brésilien, mais celles de l'Uruguay et surtout du Paraguay demeurent clairement défavorables.

SOLDE DE LA BALANCE COMMERCIALE DES PAYS DU MERCOSUR AVEC LEURS PARTENAIRES

(en milliers de dollars)

Années	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
1988	-242 575	688 613	-272 262	-174 776
1989	591 405	-314 740	-669 171	179 628
1990	1 050 216	-918 736	-153 466	21 986
1991	281 370	250 288	-424 869	-106 789
1992	-1 218 011	2 087 388	-585 424	-283 953
1993	-318 830	1 999 747	-1 047 283	-633 634
1994	156 158	1 528 263	-1 189 090	-495 331

Source : Calculs de l'auteur à partir des données de DATAINTAL et ALADI

La situation avantageuse du Brésil a pris fin à partir de novembre 1994, date à laquelle sa balance commerciale est devenue déficitaire jusqu'en juillet 1995. Mais il reste que l'économie de ce pays demeure plus fermée que celle de ses voisins : le Mercosur a constitué un débouché de plus en plus important pour les produits brésiliens mais le marché brésilien n'a pas pris la même importance pour les économies voisines. Cela signifie que le commerce intra-régional a encore devant lui une bonne marge de progression, due à la taille du marché intérieur brésilien. Par ailleurs, le Brésil a, à l'intérieur du Mercosur, un comportement de pays industrialisé[10]. Il exporte chez ses partenaires des produits manufacturés qu'il n'exporte pas vers le reste du monde.

Cette différence se retrouve dans les autres pays. La gamme de produits exportés par les pays du Mercosur vers leurs partenaires diffère de celle qu'ils offrent au reste du monde, ce qui porte à nuancer l'idée que le Mercosur ne serait qu'un vecteur d'insertion compétitive au marché mondial. Si l'on prend le cas du Brésil et de son commerce avec l'Argentine et avec le reste du monde, on s'aperçoit que, sur les 21 produits qui constituent 83 % des échanges entre les deux pays, il n'y en a que 2 qui sont exportés par le Brésil à la fois vers l'Argentine et le reste du monde, et 3 qui sont importés par le Brésil d'Argentine et du reste du monde. Pour le reste, il s'agit de produits qui sont soit à la fois im-

10 María Inés TERRA, Marcel VAILLANT, *Cambios en el patrón de especialización regional. Viejas ventajas comparativas y nuevas economías de escala*, Montevideo, Universidad de la República, Departamento de Economía, Documento n 8/94.

portés d'Argentine et exportés vers le monde, soit à la fois importés du reste du monde et exportés vers l'Argentine[11].

ÉCHANGES COMMERCIAUX DU BRÉSIL AVEC L'ARGENTINE ET LE RESTE DU MONDE EN 1990

Produits exportés au monde et importés d'Argentine	*Produits exportés au monde et vers l'Argentine*
Alimentaire, produits agricoles, tannerie, textile, pétrochimie, papier	Fer, métallurgie
Produits importés du monde et d'Argentine	*Produits importés du monde et exportés vers l'Argentine*
Farine, machines pour métal et bois, engrais	Équipement radio, TV et communication

Source : María Inés Terra, Marcel Vaillant, *op. cit.*

Notons que cette différence dans les schémas de spécialisation commerciale n'est pas propres aux relations bilatérales Brésil-Argentine. Ainsi, les exportations brésiliennes vers les dix autres pays de l'ALADI sont largement dominées par le secteur automobile, alors que ce secteur est absent de la liste des 10 premiers produits d'exportation vers le reste du monde. Il est toutefois important de relever que le commerce extérieur du Brésil est peu spécialisé, ce qui reflète une économie très diversifiée.

PRINCIPAUX PRODUITS D'EXPORTATION BRÉSILIENS EN 1992

Intra-régionales	**% du total**	**Vers le reste du monde**	**% du total**
Automobiles	7,2%	Minerai de fer	5,8%
Bus	3,2%	Pâte de soja	5,6%
Camions	2,9%	Jus d'orange congelé	3,7%
Pièces pour automobiles	2,6%	Chaussures	3,5%
Châssis	1,6%	Aluminium	3,4%
Métallurgie	1,4%	Café	3,3%
Pièces pour moteur	1,2%	Graine de soja	2,8%
Combustibles	1,1%	Métallurgie	2,4%
Carrosseries	1,1%	Tabac	2,3%
Pneumatiques	1,1%	Bois	1,4%

Source : ALADI, *ALADI en cifras, 1980-1992.*

Les flux commerciaux se sont donc considérablement intensifiés et leur composition a évolué. Une analyse des flux d'investissement aboutirait à des conclusions similaires. Mais l'objectif économique énoncé dans le traité d'Asunción dépasse la dimension commerciale et financière, puisqu'il s'agit d'un " traité pour la constitution d'un marché commun ". Cela suppose naturellement une convergence et une coordination des politiques

[11] *Ibid.*

économiques beaucoup plus étroites.

Vers la convergence économique

Le passage d'une intégration négative à une intégration positive se heurte, dans le cas du Mercosur, à une série d'obstacles. Le premier, et le plus évident, est l'asymétrie entre les économies. Le Mercosur était à l'origine un projet argentin-brésilien qui, tardivement, a accueilli deux petits pays, le Paraguay et l'Uruguay. Il en résulte un panorama qui est un défi au bon sens.

PRINCIPAUX INDICATEURS ÉCONOMIQUES (1992)*

	Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
Population	33,5	156,6	4,6	3,1
Superficie	2 777	8 512	407	187
PIB	125 348	283 466	5 782	7 594
PIB/habitant	3 741	1 811	1 256	2 449
Exportations	12 234 200	36 207 076	595 850	1 702 500
Inflation	24,9	965,2	15,1	68,5

* Population : en millions d'habitants ; Superficie : en milliers de Km^2 ; PIB : en milliers de dollars US 1980 ; Exportations : en milliers de dollars US ; inflation : indice des prix à la consommation dans les capitales (%).
Source : CEPAL, *Anuario estadístico de América latina y el Caribe*, 1993.

Ces disparités énormes — le PIB du Brésil, par exemple, est 50 fois plus important que celui du Paraguay — rendent les négociations délicates, les moyens de pression sur le Brésil étant très modestes. Mais il y a plus que de simples différences de " poids " économique. Plus graves pour le fonctionnement du Mercosur sont les disparités dans les performances macro-économiques des pays.

Il faut revenir aux origines du projet pour comprendre les aléas de la convergence. La volonté politique de rapprochement entre l'Argentine et le Brésil, qui s'est exprimée en 1985, s'est d'autant plus facilement concrétisée sur le terrain économique que, de fait, la conjoncture imposait aux deux pays un comportement similaire. Au milieu des années quatre-vingt, ils ont en effet réagi de la même façon à la crise de la dette, en expérimentant dans un premier temps un traitement hétérodoxe, puis en l'abandonnant. En juin 1985, l'Argentine lance son Plan Austral, qui prévoit un contrôle des prix et des salaires et un taux de change fixe, et le Brésil adopte son Plan Cruzado en février 1986, prévoyant à peu près les mêmes mesures. Il a résulté de l'application simultanée de ces plans une situation exceptionnelle de stabilité monétaire. Sans que ce résultat ait été recherché, la parité entre les monnaies argentine et brésilienne s'est maintenue pendant plus de quatre ans, facilitant ainsi grandement le commerce. Les Argentins et les Brésiliens, qui avaient besoin de dégager des excédents commerciaux pour honorer leur dette, en ont profité pour

signer des accords de complémentarité économique qui ont fort opportunément accru les échanges[12].

En juillet 1989, la situation économique étant désastreuse, le président Alfonsín décide de quitter le pouvoir avant le terme de son mandat et le nouveau président Menem ne peut éviter une dévaluation. Prend alors fin la période de convergence économique " de fait " qui avait permis au processus d'intégration de démarrer. Les deux pays adoptent un traitement plus orthodoxe de la crise, mais selon des rythmes différents. A la fin de 1989, Menem lance un programme agressif de stabilisation afin de réduire le déficit budgétaire. Au Brésil, en revanche, après un début de mandat vertueux, le président Collor " laisse filer " les dépenses publiques, et l'inflation avoisine les 1000 % en 1992. En avril 1991, l'Argentine se lance dans des réformes structurelles. Le plan Cavallo (du nom du ministre de l'Économie de Menem) prévoit la totale convertibilité de la nouvelle monnaie (le peso) et sa parité fixe avec le dollar. La libéralisation de l'économie et la privatisation d'entreprises publiques s'accélèrent. Les résultats sont rapides et spectaculaires. Le Brésil a un temps de retard. Il faut attendre 1994 pour voir Cardoso, alors ministre des Finances, lancer le plan Real. Celui-ci aboutit le 1er juillet à la création d'une nouvelle monnaie, le real, qui modifie profondément la donne dans le Mercosur. En parvenant à juguler l'inflation et à stabiliser le cours de sa monnaie, le Brésil fait un grand pas vers la convergence économique à l'intérieur du Mercosur. Mais nul ne sait si cette convergence nouvelle sera durable, auquel cas l'intégration sera " vertueuse " car elle aura ancré les réformes structurelles, ou si, à l'instar de celle de la deuxième moitié des années quatre-vingt, elle ne sera que conjoncturelle, auquel cas l'intégration progressera par " secousses ".

Il ne faut en tout cas pas perdre de vue que la convergence économique entre l'Argentine et le Brésil n'a rien de " naturel ", tant ces deux pays ont des conceptions divergentes des voies devant conduire au développement économique, dictées par des réalités historiques, géographiques et démographiques différentes. Le Brésil a toujours considéré que son commerce extérieur était une composante essentielle de son développement économique, ainsi qu'une fierté nationale, et paraît disposé à mettre à son service bon nombre d'instruments de politique économique, et notamment monétaire, en sacrifiant au besoin le contrôle de l'inflation. L'Argentine, à l'inverse, est hantée par le spectre de l'hyperinflation qui, à diverses reprises dans son histoire, a été à l'origine des pires troubles politiques. Les deux pays ont aussi eu pendant longtemps deux conceptions différentes du rôle de l'État dans l'économie. Le Brésil a conservé des éléments de l'idéologie " développementaliste " qui attribuait à l'État un rôle prépondérant dans le développement économique du pays. Cela se manifeste encore aujourd'hui par l'existence d'une véritable politique industrielle, d'incitations aux exportations ou de protections de monopoles. L'Argentine, pour sa part, semble avoir totalement épousé les thèses néo-libérales d'un État minimum.

Mais il reste que la convergence, et tout spécialement la stabilité monétaire, est devenue une nécessité forte, car les pays membres du Mercosur deviennent de plus en plus interdépendants, ce qui signifie de plus en plus vulnérables aux phénomènes de transmission de conjonctures. Différentes études ont montré qu'au sein du Mercosur, ce sont les niveaux de la demande, plus que ceux de l'offre, qui déterminent le montant du com-

12 Martha BEKERMAN (compiladora), Mercosur. *La oportunidad y el desafío*, Buenos Aires, editorial Legasa, 1992.

merce extérieur d'un pays. Autrement dit, le commerce extérieur d'un pays du Mercosur dépend du niveau d'activité de ses voisins et du niveau de sa monnaie. C'est ainsi qu'en 1989 et 1990, le solde de la balance commerciale de l'Argentine avec le Brésil a été positif, parce que ces deux années ont correspondu en Argentine à un cycle récessif et à une phase de relative dépréciation de la monnaie. En 1991-1992, la conjoncture s'est inversée, ce qui s'est traduit par un basculement du solde commercial[13].

Plus important encore, il semble que s'enracine une " culture de la stabilisation " qui conforte un degré minimum de convergence (monnaie, inflation) favorable aux échanges. Certes, cela ne fera disparaître ni les décalages dans les cycles de conjoncture ni les différends commerciaux. Mais il convient de ne pas exagérer la portée des divergences. Car ce qui " tient " le Mercosur, au-delà des asymétries et divergences économiques, c'est un projet politique. Et, dans bien des cas, cet engagement politique a permis de régler de délicats problèmes.

Le règlement politique des différends commerciaux et financiers

Le Mercosur, dans sa version consolidée d'après Ouro Preto, a déjà connu plusieurs crises, dues aux répercussions de la crise mexicaine et, surtout, aux décalages de conjoncture économique déjà signalés entre l'Argentine et le Brésil. L'ouverture de l'union douanière le 1er janvier 1995 a coïncidé avec l'éclatement de la crise monétaire mexicaine qui a propagé des ondes de choc dans tous les marchés émergents, selon un " effet Tequila " devenu célèbre. Parmi les objectifs que se fixaient les promoteurs de l'intégration, celui d'attirer des capitaux étrangers en faisant miroiter un marché de 200 millions de consommateurs n'était pas le moindre. Après l'éclatement de la crise mexicaine en décembre 1994[14], il devient urgent de démontrer aux investisseurs que le scénario " Mexique aujourd'hui, Argentine demain, Brésil après-demain " n'est pas fondé.

Les mesures prises par le gouvernement argentin vont dans le sens d'un assainissement des finances publiques et n'affectent pas directement le Mercosur. Quant au Brésil, son excédent commercial accumulé en quelques années lui permet d'être moins dépendant des flux de capitaux étrangers. Tous les gouvernements d'Amérique latine comprennent qu'ils ne pourront plus, à l'avenir, continuer à faire de leur politique de change leur principal instrument de lutte contre l'inflation. La conséquence, bénéfique, pourrait en être une stabilisation des taux de change. Dès 1994, la surévaluation du peso argentin par rapport au real brésilien avait d'ailleurs diminué. La crise mexicaine n'a donc pas en soi entravé les débuts de l'union douanière au premier semestre 1995. Mais elle a provoqué une hausse des taux d'intérêt et une contraction des crédits en Argentine débouchant sur un début de récession.

---

13 Andrés LOPEZ, Gustavo LUGONES, Fernando PORTA, *Comercio y competitividad en el Mercosur. Factores macroeconómicos, políticas públicas y estratégias privadas*, Buenos Aires, CENIT, DT 12 Julio 1993.

14 Le 20 décembre 1994, le ministre des Finances du nouveau président Zedillo (en fonction depuis le 1er décembre) annonce qu'il autorise un relèvement de la marge de fluctuation du peso par rapport au dollar. En quelques jours, le peso s'effondre, de 3,5 pour un dollar à 6, le 28 décembre. Les différentes mesures annoncées ne parvenant pas à stabiliser la monnaie mexicaine, le 10 janvier un " mini-krach boursier " secoue toute l'Amérique latine, car les investisseurs se détournent du continent.

Dans le même temps, la dégradation du commerce extérieur brésilien a provoqué de la part de ce pays des réflexes protectionnistes qui ont mis à mal l'esprit et le fonctionnement du Mercosur. Début 1995, le Brésil tente donc de freiner la consommation, tandis que l'Argentine entre en récession et tente de la relancer. Le Brésil souhaite réduire ses importations, et l'Argentine tâche de stimuler ses exportations. Étant donné l'interdépendance croissante entre les deux économies, les tensions étaient inévitables.

Le 6 mars 1995, la banque centrale du Brésil procède à un élargissement des bandes de fluctuation du real, quelques jours seulement après que les Argentins eurent déclaré s'être entendus avec les Brésiliens pour qu'aucune fluctuation monétaire n'ait lieu sans concertation préalable (les Brésiliens avaient démenti). Elle relevait dans le même temps les taux d'intérêt, démontrant une nouvelle fois que l'équilibre des comptes extérieurs importait plus aux yeux des Brésiliens que la maîtrise de l'inflation. Les deux mesures étaient bien destinées à faire baisser les importations, ce qui ne pouvait que pénaliser les économies des autres pays du Mercosur. Il est vrai que l'abaissement progressif des droits de douane a provoqué au Brésil une frénésie d'achats de biens de consommation durables étrangers qui a déséquilibré les échanges extérieurs.

De fait, dans toute l'Amérique latine, la libéralisation du commerce a entraîné une hausse massive des importations. Le déséquilibre des balances commerciales a été compensé par les flux d'investissements mais, à la suite de la crise mexicaine, le rééquilibrage des comptes extérieurs est devenu incontournable. L'Argentine a ainsi proposé au Brésil de relever, en mars 1995, le TEC du Mercosur de 3 points, ce que refusa le Brésil. L'Uruguay et le Paraguay ne furent même pas consultés. L'Argentine dut se résoudre à utiliser une barrière non tarifaire en rétablissant, sans l'aval des pays partenaires, sa " taxe statistique " de 3 % sur les importations, en violation des accords.

Dans le même temps, le Brésil procédait à un relèvement de ses droits de douane sur ses importations, dont il exonérait les pays du Mercosur. Pour une centaine de produits importés (voitures, télévisions, électroménager, etc.), la taxe passait de 32 % à 70 %, et ceci pour une durée d'un an. Les voitures étaient notamment concernées par cette mesure qui, outre qu'elle violait ouvertement l'esprit libre-échangiste sinon du Mercosur, du moins du GATT devenu OMC, risquait de faire redémarrer l'inflation. Les pressions protectionnistes s'intensifiant au Brésil, le gouvernement de Cardoso en venait à contingenter les importations d'automobiles le 13 juin 1995, déclenchant une tempête au sein du Mercosur. Une nouvelle fois la mesure avait été prise sans concertation préalable.

L'Argentine se trouvait directement affectée par cette mesure. L'enjeu est de taille : l'industrie automobile a constitué le moteur de sa croissance, sa production passant de 90 000 à 500 000 véhicules par an entre 1990 et 1994, et le marché brésilien en est le principal débouché. De plus, cette crise intervient au pire moment car, entre janvier et avril 1995, la demande interne a chuté de 43 %, obligeant les constructeurs à suspendre la production pour écouler les stocks. Il est vrai que le régime négocié en la matière favorisait jusqu'alors les exportations argentines. Par ailleurs, au-delà du problème sensible des importations de véhicules argentins au Brésil, était en jeu l'accueil d'investissements colossaux annoncés par différents constructeurs. En Amérique latine, les ventes de voitures ont quasiment doublé entre 1990 et 1994, et le Brésil et l'Argentine sont parmi les

marchés les plus prometteurs[15]. La stratégie des grands constructeurs consiste soit à renforcer leurs capacités installées, à l'image de Volkswagen au Brésil annonçant un investissement de 2,5 milliards de dollars pour faire passer sa production de 500 000 à 1 million de véhicules par an d'ici 1999, soit d'installer de nouvelles unités de production, comme Renault, déjà présent en Argentine et qui annonce un investissement de 1 milliard de dollars sur 4 ans pour produire au Brésil. Ce faisant, les constructeurs font preuve de réalisme et de prudence en évitant de localiser leur production dans un seul pays pour approvisionner tout le Mercosur. La régie Renault ne cachait pas qu'elle avait choisi de construire une usine au Brésil, plutôt que d'agrandir ses capacités de production situées en Argentine, parce que le Brésil est un marché difficile à pénétrer. Les constructeurs ne faisaient manifestement pas grand cas des projets de passage au libre-échange à l'intérieur de la zone pour le secteur automobile.

Au total, ce sont près de 7,5 milliards de dollars d'investissements qui sont en jeu pour les toutes prochaines années. On comprend qu'un tel montant suscite des convoitises et provoque des tensions au sein du Mercosur.

Or, quelle fut la réaction à la décision du Brésil d'imposer des quotas? Une volonté d'apaisement s'imposa rapidement. Les structures institutionnelles d'arbitrage, comme la Commission du commerce (CCM) ou le GMC, furent écartées au profit de la négociation politique au plus haut niveau. Une concertation directe s'engagea entre les présidents Menem et Cardoso, à l'issue de laquelle il était décidé d'accélérer les négociations en vue de l'approbation d'un nouveau régime pour l'industrie automobile. Le président Cardoso pouvait facilement faire valoir que l'ensemble de ses partenaires du Mercosur avaient tout intérêt à ce que le plan Real de stabilisation économique ne soit pas mis en échec.

Fort de cette logique et de la compréhension de ses partenaires, le Brésil pouvait continuer à prendre unilatéralement des mesures entravant le commerce intra-régional. Ainsi, en juin 1995, un nouveau règlement interdisait l'usage des cartes de crédit dans les opérations d'importation et un autre réduisait les délais autorisés entre l'octroi d'une autorisation d'importation et l'entrée effective des marchandises. En août, le Brésil augmentait ses droits de douane sur les textiles de 18 % à 70 %, en excluant les importations du Mercosur.

Le bilan des premiers mois de fonctionnement de l'union douanière est donc contrasté. La santé du Mercosur a semblé dépendre des mesures prises par le Brésil pour corriger son déficit extérieur et dynamiser son marché intérieur sans nourrir son inflation. Les autorités brésiliennes ont argué que l'union douanière était dans une phase de consolidation et que des ajustements étaient nécessaires. Mais il serait néfaste que le Brésil prenne l'habitude d'entraver le commerce intra-régional chaque fois que son commerce extérieur montre des signes de faiblesse, sous prétexte que la santé du Mercosur dépend de la sienne propre...

En même temps, aucun des partenaires n'a souhaité voir les difficultés prendre un tour aigu. Ils ont ainsi tout fait pour que les différends commerciaux soient aplanis avant la 8ème réunion du CMC à Asunción en août 1995, en multipliant les forums de négociation (rencontres bilatérales entre ministres du Commerce, entre ministres des Affaires étrangères, entre ministres de l'Économie et entre présidents de la République). Dans leur communiqué conjoint émis à l'issue de cette 8ème réunion, les présidents se sont bornés à " se

15 Voir le titre significatif d'un article du *Monde* : " Le Mercosur, nouvel eldorado automobile " (29/3/95).

féliciter de la solidarité, de la capacité de réaction et de la flexibilité dont ont fait preuve les quatre États membres pour affronter de façon réaliste les situations ponctuelles qui se sont présentées et pour faire avancer le processus d'intégration ". La volonté politique a donc bien été jusqu'à présent le ciment du Mercosur.

Mais, à volonté politique constante, on peut s'interroger sur la capacité des négociateurs à conserver longtemps des marges de manœuvre suffisantes pour apporter des solutions aux différends. D'une part, les entreprises, notamment transnationales, ont très rapidement su s'adapter en faisant le pari de la dynamisation d'un grand marché mais sans compter sur sa totale libéralisation. De sorte que le commerce intra-régional risque à l'avenir de dépendre des stratégies internes aux grandes entreprises. D'autre part, dans chacun des pays, les partisans du Mercosur au sein du gouvernement doivent lutter pour imposer leurs vues, et il n'est pas certain qu'ils l'emportent toujours. Au Brésil, il existe un vrai débat entre les partisans de l'ouverture et ceux qui, s'appuyant sur la taille du marché intérieur, souhaitent un retour à des schémas plus protectionnistes. En Argentine, un débat oppose les défenseurs du Mercosur à ceux qui prônent une intégration directe au marché mondial.

Partout on s'interroge sur l'avenir et la finalité du Mercosur. Faisant écho aux débats européens, la question de l'approfondissement et de l'élargissement est débattue. Le Mercosur peut-il être le vecteur de la constitution d'un marché commun latino-américain, comme le souhaite l'ALADI depuis quinze ans ? A-t-il vocation à se dissoudre dans un espace continental de libre-échange ?

Intégration régionale et insertion au marché mondial : vers un élargissement du Mercosur ?

De nombreux scénarios sont envisageables et des choix devront être faits. En filigrane se pose bien la question de la finalité du Mercosur, et notamment de la compatibilité entre intégration régionale et insertion compétitive au marché mondial. De ce point de vue, au moment où le Mercosur s'est définitivement institutionnalisé (depuis le 1er janvier 1995), le panorama est extrêmement complexe car les différents pays membres ne partagent pas les mêmes conceptions au sujet de son avenir. Chacun des pays semble poursuivre simultanément plusieurs objectifs, dont la compatibilité est douteuse et la cohérence d'ensemble hypothétique.

La question de l'élargissement du Mercosur s'est posée dès le début du processus, puisque le projet de rapprochement entre le Brésil et l'Argentine s'est étendu à l'Uruguay et au Paraguay. Par ailleurs, le fait que le traité d'Asunción ait été avalisé par l'ALADI (ACE 18) impliquait *ipso facto* que l'accord soit ouvert à tous les membres de l'ALADI. Le traité d'Asunción pose d'ailleurs dans son article 20 qu'il est " ouvert à l'adhésion des autres pays membres de l'ALADI ".

En 1995, autour du noyau dur formé par les quatre *core members*, apparaissent quatre cercles concentriques : deux pays voisins — le Chili et la Bolivie — négocient une association avec le Mercosur ; par ailleurs, l'ALADI tente d'associer le Mercosur et le Groupe andin ; au-delà, à l'échelle continentale, la question se pose de savoir si la construction

d'une zone de libre-échange doit se faire avec ou sans les États-Unis ; enfin, la perspective d'un accord avec l'Union européenne, et les prises de contact avec l'Asie, permettent de donner tout son sens à la globalisation.

L'instrumentalisation du Mercosur

Les États membres peuvent poursuivre deux stratégies face à un processus d'intégration, selon qu'ils privilégient un comportement " individuel " ou " collectif ". Dans les deux cas l'objectif est l'insertion compétitive au marché mondial, mais les moyens d'y parvenir font la différence.

Dans le cas du Mercosur, la stratégie individuelle consiste, pour chacun des États membres, à poursuivre les efforts de consolidation du Mercosur, tout en continuant à signer des accords de complémentarité économique avec d'autres pays ou d'autres groupes de pays. La stratégie collective, encouragée par l'ALADI, privilégie l'association du Mercosur avec d'autres groupements du même type. En 1995, il semble que tous les pays aient adopté un dosage plus ou moins équilibré des deux stratégies. Naturellement, la stratégie collective l'emportera chez les petits pays, faute d'une réelle alternative. Chez les deux grands, le comportement individuel est notable, mais pour des raisons différentes, plus économiques dans le cas de l'Argentine, plus politiques dans celui du Brésil. L'Argentine incarne la stratégie individuelle d'inspiration économique. En matière d'accords de libre-échange, ce pays pratique une polygamie effrénée, ce qui témoigne d'une volonté de laisser toutes les options ouvertes : parallèlement à l'expérience Mercosur, il a signé de nombreux accords de complémentarité économique (ACE) avalisés par l'ALADI, tout en envisageant d'adhérer à l'ALENA.

Au total, l'Argentine a signé 15 accords de complémentarité économique, sur les 32 qu'a enregistrés l'ALADI entre 1982 et 1995. Ces accords ont été signés avec 10 pays différents, soit la totalité des membres de l'ALADI. Cela signifie que l'Argentine s'est associée avec tous les pays d'Amérique du sud et le Mexique. Certes, aucun ACE n'a la portée du 18ème, qui prévoit la création du Mercosur, mais il n'en demeure pas moins que cette orientation tous azimuts reflète bien une stratégie d'ouverture commerciale unilatérale qui peut soulever des problèmes de compatibilité entre les préférences qui sont accordées.

ACCORDS DE COMPLÉMENTARITÉ ÉCONOMIQUE SIGNÉS PAR L'ARGENTINE AU 30 JUIN 1995

ACE n°	Pays signataire	Protocole d'origine	
1	Uruguay	20/12/82	Complété par 3 protocoles additionnels
3	Équateur	24/05/84	Remplacé par ACE 21
6	Mexique	24/10/86	Complété par 12 protocoles additionnels
7	Brésil	10/12/86	Remplacé par ACE 14
9	Pérou	11/03/88	Complété par 5 protocoles additionnels
10	Venezuela	02/05/88	Remplacé par ACE 20
11	Colombie	28/04/88	Complété par 6 protocoles additionnels
12	Brésil	09/09/88	Remplacé par ACE 14
13	Paraguay	28/11/89	Complété par 3 protocoles additionnels
14	Brésil	20/12/90	Complété par 27 protocoles additionnels
16	Chili	02/08/91	Complété par 14 protocoles additionnels
18	Brésil Uruguay Paraguay	29/11/91 29/11/91	Complété par 9 protocoles additionnels
19	Bolivie	28/04/92	Complété par 4 protocoles additionnels
20	Venezuela	06/10/92	Complété par 2 protocoles additionnels
21	Équateur	13/05/93	Complété par 3 protocoles additionnels

Source : ALADI, *Relación de acuerdos suscritos en el marco de ALADI y sus respectivos protocolos adicionales*, ALADI/SEC/Di 632

Le Brésil, quant à lui, a signé beaucoup moins d'ACE.

ACCORDS DE COMPLÉMENTARITÉ ÉCONOMIQUE SIGNÉS PAR LE BRÉSIL AU 30 JUIN 1995

ACE n	Pays signataire	Protocole d'origine	
2	Uruguay	20/12/82	Complété par 19 protocoles additionnels
7	Argentine	10/12/86	Remplacé par ACE 14
12	Argentine	09/09/88	Remplacé par ACE 14
14	Argentine	20/12/90	Complété par 27 protocoles additionnels
18	Argentine Uruguay Paraguay	 29/11/91	Complété par 9 protocoles additionnels
25	Pérou	31/12/93	Complété par 3 protocoles additionnels
26	Bolivie	27/01/94	Complété par 3 protocoles additionnels
27	Venezuela	15/07/94	Complété par 3 protocoles additionnels

Source : *Ibid.*

Huit ACE ont été signés par le Brésil, dont seulement 3 avec des pays situés en dehors de la zone Mercosur. Ces 3 ACE ont été signés avec le Pérou, la Bolivie et le Venezuela, alors que le Mercosur était déjà entré en vigueur, et après la signature, en octobre 1992, de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA). Le Brésil cherche alors à contrebalancer l'influence des États-Unis, et souhaite constituer, sous son leadership, un puissant pôle au sud du continent. Cela passe par une " initiative amazonique " qui doit rapprocher le Brésil des 7 autres pays de la zone (Bolivie, Colombie, Équateur, Guyane, Pérou, Suriname et Venezuela) et, surtout, l'édification d'une zone de libre-échange sud-américaine (ALCSA) que le président Franco propose lors du 7ème sommet du Groupe de

Rio, le 16 octobre 1993.

Enfin, l'Uruguay et le Paraguay ont signé respectivement 7 et 4 ACE, afin de ne pas tomber dans une dépendance totale vis-à-vis de leurs puissants voisins.

ACCORDS DE COMPLÉMENTARITÉ ÉCONOMIQUE SIGNÉS PAR L'URUGUAY AU 30 JUIN 1995

ACE n°	Pays signataire	Protocole d'origine	
1	Argentine	20/12/82	Complété par 3 protocoles additionnels
2	Brésil	20/12/82	Complété par 19 protocoles additionnels
4	Chili	01/02/85	Complété par 5 protocoles additionnels
5	Mexique	07/05/86	Complété par 9 protocoles additionnels
15	Bolivie	12/04/91	Complété par 4 protocoles additionnels
18	Argentine Brésil Paraguay	29/11/91	Complété par 9 protocoles additionnels
28	Équateur	01/05/94	Complété par 2 protocoles additionnels

Source : *Ibid.*

ACCORDS DE COMPLÉMENTARITÉ ÉCONOMIQUE SIGNÉS PAR LE PARAGUAY AU 30 JUIN 1995

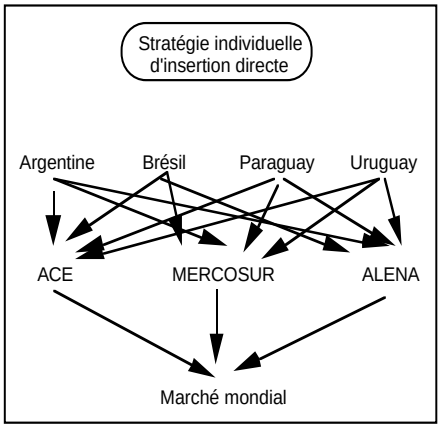
ACE n °	Pays signataire	Protocole d'origine	
13	Argentine	28/11/89	Complété par 3 protocoles additionnels
18	Argentine Brésil Uruguay	29/11/91	Complété par 9 protocoles additionnels
29	Bolivie	15/03/93	Complété par 3 protocoles additionnels
30	Équateur	15/09/94	Complété par 3 protocoles additionnels

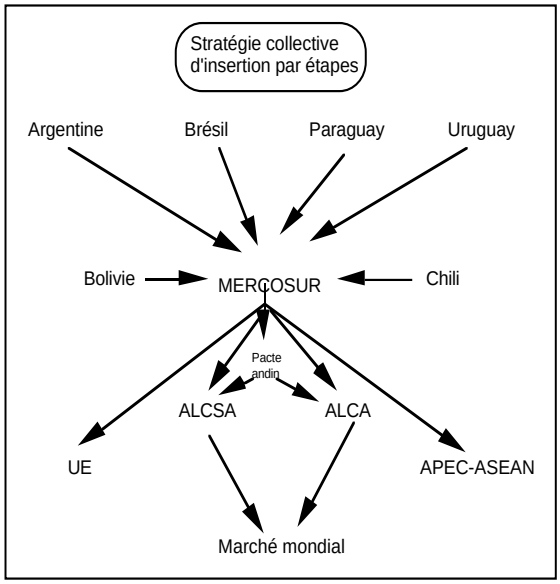
Source : *Ibid.*

L'impression de polygamie serait encore accentuée si l'on ajoutait que les différents États membres du Mercosur ont aussi négocié séparément dans le cadre du GATT, avec les États-Unis, la Communauté européenne, et parfois l'ASEAN, le Japon et le Forum du Pacifique[16].

Il y a bien deux façons d'instrumentaliser le Mercosur. D'un côté (stratégie individuelle), le Mercosur n'est qu'un instrument parmi d'autres pour accéder rapidement au marché mondial, en faisant sauter l'étape de la régionalisation. De l'autre (stratégie collective), l'insertion au marché mondial se fait par étapes, le Mercosur en constituant la première (voir figure page suivante).

16 Colin I. BRADFORD Jr., " Multilateralismo, regionalismo y nuevo orden internacional : tendencias e implicaciones para América latina y Brasil " dans *Las reglas del juego. América latina, globalización y regionalismo*, Carlos MONETA, Carlos QUENAN, compiladores, Buenos Aires, Corregidor, 1994.





Aux portes du Mercosur : la Bolivie et le Chili

La Bolivie et le Chili présentent deux cas de figure bien distincts. Pays enclavé, la Bolivie a toujours été soucieuse de chercher des débouchés vers la mer. Les projets Mercosur d'un système de communication transcontinental ne peuvent que l'intéresser au plus au point. Celui de rendre navigable le réseau Paraguay-Paraná sur plus de 3 000 kilomètres lui donnerait un accès à l'océan atlantique. Depuis 1989, la Bolivie participe au Comité intergouvernemental de l'" hidrovía Paraguay-Paraná " avec les quatre pays du Mercosur. Surtout, la Bolivie commerce déjà beaucoup avec les pays membres. En 1991, elle leur destinait 34,3 % de ses exportations contre seulement 10 % aux membres du Groupe andin. La différence s'est toutefois réduite en 1993 (19,1 % contre 15,4 %) pour s'inverser en 1994 (17,9 % contre 18,1 %), notamment grâce à une spectaculaire dynamisation de l'axe commercial Bolivie-Équateur[17].

La Bolivie a déjà signé séparément des accords de complémentarité économique (ACE) avec tous les pays membres du Mercosur et, depuis janvier 1994 (CMC 5), participe comme observateur au sommet du CMC et aux réunions des sous-groupes de travail. L'objectif poursuivi est une " participation pleine au Mercosur " et les réunions techniques ont débuté le 29 juillet 1994. La question de la compatibilité entre l'appartenance au Pacte andin et au Mercosur n'est pas résolue.

Le cas du Chili est à la fois plus simple et plus complexe. N'étant associé à aucun schéma d'intégration, le Chili est un " ion libre ". La rapide et précoce réorientation de son économie vers les activités d'exportation de produits non traditionnels, c'est-à-dire autres que le cuivre, a été un succès. Le Chili a réussi son insertion dans l'économie mondiale grâce à une stratégie individuelle extrêmement agressive, et a connu des taux de croissance impressionnants. Ce pays a pendant longtemps pu se permettre de faire cavalier seul en Amérique latine, car il exportait vers les pays de l'OCDE. Néanmoins, avec par exemple un quart des exportations mondiales de raisin, il apparaît clairement que le

17 ALADI, *Estadísticas y comercio*, Año 1, n 2, février-avril 1995.

Chili a atteint depuis quelques années un plafond qu'il semble difficile de dépasser dans le domaine des exportations de produits essentiellement agricoles. Le modèle chilien de croissance étant basé sur les exportations, ce pays doit, pour continuer à progresser, changer la composition et la destination de son commerce extérieur. Il lui faut à présent exporter plus de produits manufacturés et, ne pouvant le faire en direction des pays de l'OCDE, se tourner vers l'Amérique latine. Ainsi, le débat sur la " deuxième phase exportatrice " au Chili conduit-il au débat sur l'intégration, et c'est la raison pour laquelle le Chili a amorcé un rapprochement avec le Mercosur et l'ALENA, après avoir signé des accords de complémentarité économique (ACE) avec 7 pays latino-américains.

Le Chili participe aux réunions du Mercosur depuis le CMC 6 d'août 1994. À l'occasion de cette session, deux déclarations conjointes furent signées, avec chacun des présidents, chilien et bolivien, soulignant la volonté des parties d'avancer rapidement vers la constitution de zones de libre-échange. Un an plus tard, les négociations n'avaient guère avancé. Dans la déclaration émise à l'issue du CMC 8 d'août 1995, les présidents se bornaient à rappeler leur souhait de voir les négociations avec la Bolivie et le Chili aboutir " le plus tôt possible à la signature de deux accords de complémentarité économique, qui permettent d'enrichir et d'intensifier les relations privilégiées que chacun des États membres entretient avec les deux pays ".

Il est tout à fait clair que l'adhésion de la Bolivie et du Chili au traité d'Asunción soulève de nombreux problèmes techniques, parmi lesquels l'appartenance de la Bolivie au Groupe andin et les tarifs extérieurs chiliens inférieurs au TEC du Mercosur ne sont pas les moindres. Mais la volonté politique est grande de voir aboutir les négociations, car l'enjeu est d'importance. De la façon dont sera réussi, ou non, ce premier élargissement, dépend en partie l'avenir du Mercosur.

Le Mercosur et le Groupe andin : vers un marché commun sud-américain ?

S'il est une institution qui envisage avec sérénité l'avenir du Mercosur, c'est l'ALADI. Depuis 1980, elle encourage tous les efforts qui peuvent conduire l'Amérique latine vers un marché commun. Certes, il n'est pas facile d'apporter un minimum de cohérence entre les 40 accords de renégociation de préférences accordées dans la période 1960-1980, les 32 accords de complémentarité économique souscrits entre 1982 et 1995, les nombreux accords commerciaux de portée partielle, les accords régionaux et les accords sectoriels. Mais au moins l'ALADI peut-elle se glorifier d'avoir avalisé tous les accords signés en Amérique latine. Elle dispose en ce sens d'une exceptionnelle vision synoptique sur tous le processus d'intégration. Un rapprochement entre le Mercosur et le Groupe andin (GRAN : Bolivie, Équateur, Pérou, Venezuela, Colombie) serait évidemment de nature à faire gagner beaucoup de temps à l'ALADI, car un tel schéma d'intégration ne laisserait de côté que deux des onze pays membres de l'Association, le Chili et le Mexique.

Si le Mercosur peut ainsi être utile à l'ALADI, la réciproque est aussi vraie. Étant donné la faiblesse des mécanismes de résolution des conflits prévus par le traité d'Asunción, l'ALADI a déjà permis au Mercosur de résoudre une crise aiguë. Lorsque, en octobre 1992, l'Argentine fit passer sa " taxe statistique " sur les importations de 3 à 10 %, le Paraguay, très affecté par la mesure, menaça de se retirer du Mercosur. Les diplomates

redécouvrirent à cette occasion le chapitre III du traité de Montevideo, en vertu duquel l'ALADI prévoit un " système d'appui aux pays de moindre développement économique ", et le Paraguay fut exonéré de la mesure.

Mais les tentatives de rapprochement Mercosur-GRAN, encouragées par l'ALADI, se sont heurtées jusqu'à présent à une série de difficultés[18]. La première vient du manque de dynamisme des flux commerciaux entre les deux sous-régions. Ainsi, entre 1980 et 1993, le commerce intra-Mercosur a augmenté de 191 %, le commerce intra-GRAN de 167 % et le commerce Mercosur-GRAN seulement de 35 %. Les échanges sont par ailleurs déséquilibrés, favorisant nettement les pays du Mercosur. Pourtant, les différents pays du Mercosur et du GRAN sont liés par des accords de complémentarité économique. Mais la plupart de ces accords se bornent à prévoir des listes extrêmement limitatives de produits dont le commerce est libéralisé. Ainsi l'accord qui libéralise le commerce du plus grand nombre de produits, l'accord Argentine-Bolivie, ne concerne-t-il que 210 positions douanières, sur un total de 6 900 que compte la nouvelle nomenclature ALADI, soit 3 %. C'est que ces accords (sauf un accord signé en 1994 - ACE 28 - entre l'Uruguay et l'Équateur) font partie de la " vieille génération " qui prévoyaient des listes positives. Les accords de la " nouvelle génération ", à l'inverse, prévoient une réduction tarifaire générale avec des listes d'exceptions. Ainsi l'ACE 17 signé par le Chili et le Mexique concerne 6 800 produits.

MERCOSUR - GRAN :

POSITIONS DOUANIÈRES BÉNÉFICIANT DE MESURES DE DÉSARMEMENT TARIFAIRE

(pourcentage du total des positions de la nouvelle nomenclature ALADI)

Pays octroyant les réductions

	Argentine	**Bolivie**	**Brésil**	**Colombie**	**Équateur**	**Paraguay**	**Pérou**	**Uruguay**	**Venezuela**
Ar		0,9%	ZLÉ	0,8%	0,3%	ZLÉ	0,1%	ZLÉ	0,2%
Bo	3,0%		1,6%	ZLÉ	ZLÉ	0,8%	ZLÉ	0,8%	ZLÉ
Br	ZLÉ	0,2%		0,1%	0,6%	ZLÉ	0,1%	ZLÉ	0,3%
Co	0,5%	ZLÉ	0,9%		ZLÉ	sd	ZLÉ	0,1%	ZLÉ
Éq	1,1%	ZLÉ	1,6%	ZLÉ		0,3%	ZLÉ	NG	ZLÉ
Pa	ZLÉ	0,8%	ZLÉ	sd	0,3%		sd	ZLÉ	sd
Pé	0,4%	ZLÉ	1,1%	ZLÉ	ZLÉ	sd		sd	ZLÉ
Ur	ZLÉ	2,3%	ZLÉ	0,3%	NG	ZLÉ	sd		0,0%
Ve	0,5%	ZLÉ	1,3%	ZLÉ	ZLÉ	sd	ZLÉ	0,1%	

ZLÉ : Zone de libre-échange

NG : Accord de la nouvelle génération

sd : Sans données disponibles

Source : ALADI, " Grupo andino y Mercosur : las potencialidades de comercio entre ambos bloques ", *Estadísticas y comercio*, Año 1, n 2, Febrero-abril 1995, cuadro 26.

Le rapprochement Mercosur-GRAN devra surmonter ce handicap commercial, et la tâche des négociateurs s'avère ardue. En admettant que la volonté politique soit suffisante

18 ALADI, " Grupo andino y Mercosur : las potencialidades de comercio entre ambos bloques ", *Estadísticas y comercio*, Año 1, n 2, février-avril 1995

pour y parvenir, et que le Chili s'associe au Mercosur, le marché commun d'Amérique du sud (ALCSA) proposé par les Brésiliens serait réalisé. Resterait alors à résoudre la délicate question des relations avec le Mexique.

Le Mercosur et l'ALENA : vers l'ALCA ?

La compatibilité de l'appartenance du Mexique à la fois à l'ALADI et à l'ALENA a soulevé bien des controverses. Il est clair que ce pays occupe désormais une position stratégique, pouvant faire basculer l'ALADI et l'ALCSA vers une zone continentale de libre-échange (ALCA). Le Chili pourrait se retrouver dans la même situation si son association avec l'ALENA et le Mercosur se réalisait.

Mais le Mercosur est lui aussi en mesure de faire évoluer le tableau d'ensemble du régionalisme en Amérique, selon qu'il privilégiera ses négociations avec le GRAN, afin d'aboutir à l'ALCSA, ou avec l'ALENA, afin de construire une ALCA. Pour l'heure, le Mercosur, comme d'ailleurs chacun de ses États membres, joue simultanément sur les deux tableaux. A la suite du lancement de l'Initiative pour les Amériques, dans un discours prononcé par George Bush le 27 juin 1990, des accords-cadres ont été signés avec tous les pays d'Amérique latine les incitant à libéraliser leur économie dans le but, à terme, de négocier des accords bilatéraux de libre-échange avec les États-Unis. L'objectif ultime de l'Initiative et de l'addition des accords bilatéraux était la constitution d'une zone de libre-échange continentale. Ainsi, le 19 juin 1991, les pays membres du Mercosur se sont-ils engagés tous ensemble dans un accord-cadre avec les États-Unis, connu sous le nom d'" accord 4 + 1 ", plusieurs mois avant la signature du traité d'Asunción (17 décembre 1991).

La signature, le 12 août 1992, de l'Accord de libre-échange d'Amérique du nord (ALENA) a compliqué le panorama. L'article 2204 du traité prévoyant la possibilité d'une adhésion d'autres pays ou groupes de pays, de nombreux pays d'Amérique latine se sont montrés désireux de s'agréger au premier marché du monde. Ainsi, aux négociations faisant suite à la signature des accords-cadres avec les États-Unis se sont ajoutées des tentatives de rapprochement avec l'ALENA.

Le Mercosur est donc en discussion avec les États-Unis — " accord 4 + 1 " — et l'ALENA. Le processus de transition du Mercosur (jusqu'au 1er janvier 1995) puis, surtout, la crise mexicaine (premier semestre 1995), qui a confirmé les pires craintes des opposants nord-américains à l'ALENA et à son élargissement, ont considérablement ralenti les négociations. Les références à ces négociations sont toutefois récurrentes dans les déclarations émises à l'issue des sommets du CMC, mais leur ton traduit bien leur faible progression, à l'exception de quelques réunions, comme celle de Washington du 20 mai 1993. Les présidents du Mercosur évitent en tout cas de privilégier une négociation par rapport aux autres, au risque parfois de cultiver l'ambiguïté.

LE MERCOSUR ET LE CONTINENT : L'ALENA, LE 4+1, L'ALCA ET L'ALCSA

CMC	Date	Extrait du communiqué conjoint
CMC 3	28/12/92	" Les présidents du Mercosur, convaincus de la nécessité de stimuler le commerce et le libre accès aux marchés, proposent d'ouvrir, dans le cadre de l'accord 4+1, des conversa tions avec les États-Unis, de sorte que, quand toutes les parties le considèreront opportun, elles puissent ouvrir des négociations entre le Mercosur et les États-Unis, sur les options commerciales qui s'offrent dans la nouvelle situation continentale apparue depuis l'Initiative pour les Amériques et la signature du traité ALENA "
CMC 4	01/07/93	Les présidents " ont enregistré avec satisfaction les résultats obtenus lors de la réunion de l'accord 4+1 (Mercosur+États-Unis) qui s'est tenue à Washington le 20 mai passé et s'enga gent à continuer à analyser les mesures qui permettent le libre développement du commer ce dans les règles du GATT et l'élimination des aides à l'agriculture, autant d'éléments in dispensables pour progresser vers une plus ample libéralisation et croissance du commerce continental "
CMC 5	17/01/94	Les présidents " soulignent aussi que, dans le cadre d'une relance de l'intégration, mani feste ces dernières années, ont été adoptées des formules sous-régionales qu'il faut prendre en compte afin de promouvoir la convergence progressive de tous ces schémas, pour per mettre une intensification des liens commerciaux entre les pays frères. Dans ce contexte, les présidents ont pris en considération la proposition du gouvernement du Brésil, faite lors de la réunion de Santiago du Chili du Groupe de Rio, de former une aire de libre-échange d'Amérique du sud ". " Les présidents se sont montrés satisfaits de l'entrée en vigueur de l'ALENA et espèrent que cet accord contribuera de façon efficace à la création de nouveaux flux de commerce et d'investissements dans le continent, estimant opportun de relancer le dialogue ouvert dans le cadre de l'accord 4+1 "
CMC 7	17/12/94	Les présidents " ont enregistré avec satisfaction les résultats du sommet continental qui s'est tenu à Miami les 9 et 10 décembre... ils ont souligné que la méthodologie retenue, à savoir la convergence progressive et négociée entre les divers schémas d'intégration continentale, préserve et renforce le rôle du Mercosur "
CMC 8	05/08/95	Les présidents " ... ont réaffirmé qu'à leurs yeux la formation d'une aire de libre-échange des Amériques (ALCA) résultera de la convergence des différents schémas existants le continent "

Le Mercosur et l'Union européenne

Cette volonté du Mercosur d'éviter d'avoir à choisir entre différents schémas d'intégration dans le continent américain se retrouve à l'échelle mondiale. Le Mercosur joue la carte du rapprochement avec l'Union européenne et ne néglige pas l'ouverture vers l'Asie.

Les relations entre l'Europe et le Mercosur peuvent s'appuyer sur une double tradition d'échanges économiques et de proximité politique. Au plan commercial, les échanges entre l'Europe et le Mercosur ont baissé pendant les années quatre-vingt, avant de connaître une reprise vigoureuse à la fin de la décennie. Cela n'a pas empêché la part globale de l'Europe dans les exportations du Mercosur de diminuer régulièrement depuis vingt ans.

PART DE L'EUROPE DANS LES EXPORTATIONS DU MERCOSUR

Pays	1970-1974	1982-1985	1993
Argentine	48,7%	26,2%	30,3%
Brésil	43,6%	44,4%	27,7%
Paraguay	47,4%	44,4%	35,9%
Uruguay	57,8%	32,1%	28,0%

Source : CEPAL, Banco de datos del comercio latinoamericano (BADACEL)

Il reste tout de même que, en 1994, l'Europe est la deuxième destination des exportations argentines, paraguayennes et uruguayennes, derrière le Mercosur, et la première pour le Brésil. L'Union européenne est donc le premier partenaire commercial du Mercosur, qui enregistre avec elle des excédents importants. Par ailleurs, l'Europe est le premier investisseur dans le cône sud et le premier pourvoyeur d'aide publique au développement. Les liens économiques sont donc étroits, et chacun des membres du Mercosur a signé avec l'UE des accords dits de " troisième génération ", c'est-à-dire contenant une " clause évolutive " permettant de dépasser le simple domaine commercial.
Au plan politique, le dialogue avec le cône sud, après s'être singulièrement rafraîchi à l'occasion de la guerre des Malouines, a été renoué. L'UE a ainsi soutenu les initiatives diplomatiques latino-américaines (groupe de Contadora, traitement de la dette, etc.) et a même encouragé la formation du groupe de Rio. Elle a aussi appuyé tous les processus d'intégration régionaux, notamment en Amérique centrale.

Dès la signature du traité d'Asunción en 1991, la Communauté européenne a porté un vif intérêt à cet effort d'intégration. En 1994, deux documents témoignent de cet intérêt : l'un, émanant de la Commission, intitulé " Pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur ", se prononce pour la création à terme d'une zone de libre-échange, l'autre, approuvé par le Conseil, intitulé " Document de base sur les relations de l'Union européenne avec l'Amérique latine et les Caraïbes ", esquisse un cadre politique général pour la coopération entre les deux continents.

De leur côté, les présidents du Mercosur, en vertu du " multilatéralisme " qui les anime, rappellent à chaque CMC leur attachement à une association avec l'Union européenne. Le 29 septembre 1995, l'Union européenne et le Mercosur signaient un important accord-cadre, ouvrant une période d'une dizaine d'années de libéralisation des échanges et prévoyant une coopération accrue dans de multiples domaines. L'Organisation mondiale du commerce (OMC) interdisant d'exclure des accords de libre-échange des produits constituant l'essentiel des échanges, il est probable que les céréales et la viande viendront entraver les négociations. Mais la volonté politique, de part et d'autre, d'éviter à l'avenir un tête à tête commercial entre le Mercosur et les États-Unis pourrait permettre de trouver un compromis.

Remarques finales : le Mercosur, un accord du “ troisième type ” ?

Si on le compare aux accords d’intégration existants, le Mercosur semble relever d’une catégorie à part. N’étant déjà plus une simple zone de libre-échange, ni toutefois encore un marché commun, le Mercosur ne constitue pas seulement une étape intermédiaire, au regard de la fameuse classification de Bela Belassa, il est d’une nature différente. Accord “ du troisième type ”, il se caractérise par une méthodologie de l’intégration qui repose sur la recherche d’un équilibre entre des positions qui peuvent paraître contradictoires à un esprit trop accoutumé à l’exemple européen.

Équilibre tout d’abord entre son objectif ambitieux et les moyens modestes dont il s’est doté pour y parvenir. Équilibre notamment entre la dimension strictement intergouvernementale de l’échafaudage institutionnel et les comportements supranationaux qui ne manqueront pas de se multiplier, au GMC et à la CCM. Équilibre aussi entre l’intégration “ par le haut ”, sous l’impulsion des présidents réunis en sommets, et l’intégration “ par le bas ”, produit des initiatives des acteurs sociaux et agents économiques. Équilibre enfin entre l’approfondissement de l’expérience et l’élargissement tous azimuts, dans le but de faciliter l’insertion à un marché mondial globalisé.

L’approche “ mercosurienne ” semble aussi se caractériser par un grand pragmatisme. Peu ou pas de débats prospectifs ou d’anticipations sur ce que peut ou ne peut pas produire le schéma existant, le Mercosur est une réponse *ad hoc* à la convergence de stratégies entre quatre pays, dans une conjoncture donnée. Cette souplesse, couplée à une volonté politique sans faille, a permis que progresse une intégration “ vertueuse ”. Mais elle a aussi permis que soient prudemment écartés jusqu’à présent les points d’achoppement. La politisation du processus, entendue dans le sens où tout dépend de la volonté des acteurs politiques, a fait la force du Mercosur ; elle pourrait lui devenir fatale le jour où de sérieux litiges commerciaux seraient relayés par des forces nationalistes et populistes. Le marché commun serait alors remis en question. Mais le redressement des économies, la rigueur macro-économique, l’intensification des échanges et la progression de l’interdépendance “ par le bas ” seront acquis. Avec ou sans Mercosur, le cône sud aura changé, définitivement.

Principaux sigles utilisés

ACE	Accord de complémentarité économique
ALADI	Association latino-américaine d'intégration
ALALC	Association latino-américaine de libre-échange
ALCA	Aire de libre-échange américaine
ALCSA	Aire de libre-échange sud-américaine
CAUCE	Convention argentine-uruguayenne de complémentarité économique
CCM	Commission du commerce du Mercosur
CMC	Conseil du marché commun
COMISEC	Commission sectorielle du Mercosur
CPC	Commission parlementaire conjointe du Mercosur
FCES	Forum consultatif économico-social du Mercosur
GMC	Groupe du marché commun
GRAN	Groupe andin
MERCOSUR	Marché commun du sud
PEC	Programme d'expansion commerciale Brésil-Uruguay
PICAB	Programme d'intégration et de coopération économique argentin-brésilien
SAM	Secrétariat administratif du Mercosur
TEC	Tarif extérieur commun
UE	Union européenne