



Contre-jour

La relance du Mercosur. Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques

par Olivier Dabène

depuis sa création en 1991, le Marché commun du Sud (Mercosur) a connu une évolution en plusieurs étapes¹.

Les divers objectifs que s'étaient assignés les quatre pays de cet accord d'intégration (l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay) ont été pour certains atteints, pour d'autres abandonnés. Des périodes de redéfinition, de doutes, puis de relances se sont succédé, ce qui au demeurant n'est guère surprenant, le *stop and go pattern* étant la norme classique de progression des processus d'intégration régionale.

Le XXVII^e sommet du Mercosur qui s'est tenu à Ouro Preto le 17 décembre 2004 a constitué une de ces importantes étapes de relance. En effet, en dépit d'amères disputes commerciales, ce sommet a entériné la création d'un Parlement du Mercosur et d'un Fonds pour la convergence structurelle du Mercosur. Il a également accueilli trois nouveaux membres associés (la Colombie, l'Équateur et le Venezuela) et sanctionné la signature d'un accord avec l'Union douanière sud-africaine.

À l'origine, le rapprochement entre l'Argentine et le Brésil, au milieu des années 1980, avait été conçu comme un instrument de consolidation des démocraties renaissantes. Élargie à l'Uruguay et au Paraguay, cette union, devenue le Mercosur, a servi de garde-fou face aux velléités autoritaires. En effet, grâce à sa clause démocratique et aux relations d'interdépendance de plus en plus solides entre les pays membres, elle a notamment fait avorter deux tentatives de coup d'État au Paraguay.

Mais la signature du traité d'Asunción, acte de naissance du Mercosur le 26 mars 1991, a également eu lieu dans le contexte mondial particulier du

1. Sur les débuts du Mercosur, voir O. Dabène, « L'intégration régionale en Amérique latine : le Mercosur », *Les Études du CERI*, 8, novembre 1995 et « L'intégration régionale dans les Amériques. Économie politique de la convergence », *Les Études du CERI*, 45, septembre 1998.

retour au régionalisme, conséquence des désillusions provoquées par les négociations multilatérales du GATT. En cela, le Mercosur était une réponse à l'Enterprise for the Americas Initiative (EAI) lancée par le président nord-américain George Bush en 1990. Le projet d'un Marché commun du Sud était ambitieux, tant par le degré d'intégration envisagé que par la zone géographique concernée. Il l'est devenu encore davantage lorsque la création d'une Zone de libre-échange des Amériques (1994) a incité le Mercosur à s'approfondir (Protocole d'Ouro Preto, 1994) et à s'élargir en acceptant des membres associés (la Bolivie et le Chili en 1996, le Pérou en 2003, puis la Colombie, l'Équateur et le Venezuela en 2004). Moins de dix ans après sa création, le Mercosur a vu son « identité » reconnue et respectée lors du sommet des Amériques de Santiago (1998) et du sommet Europe/Amérique latine de Rio de Janeiro (1999).

C'est alors que les crises économiques, brésilienne d'abord (dévaluation de 1999), argentine ensuite (abandon de la convertibilité et effondrement en 2001) ont donné un coup d'arrêt brutal à la progression des échanges intrarégionaux au sein de l'union douanière.

Dans ce « sauve qui peut » économique généralisé, le dixième anniversaire du Mercosur en 2001 est passé presque inaperçu. Tout au plus s'est-on félicité de la survie d'un accord naguère si prometteur.

Le moment politique

Pour autant, la crise argentine a constitué pour le Mercosur un de ces traumatismes fondateurs qui sont à l'origine du lancement – ou de la relance – de bien des processus d'intégration régionale. De même qu'au milieu des années 1980 les présidents brésilien et argentin, José Sarney et Raúl Alfonsín, avaient cherché à mettre en place un mécanisme de défense collective de la démocratie dans une phase délicate et incertaine de sortie de dictature, de même en 2002, il est apparu indispensable aux chefs d'État des pays membres de doter la région d'un système visant à prévenir les catastrophes macroéconomiques. Or un tel objectif ne pouvait être atteint sans faire franchir un pas qualitatif à l'institutionnalisation du Mercosur.

Certes, les signes avant-coureurs d'une relance étaient déjà perceptibles en 2002, comme en témoignent les discussions entre le président par intérim argentin Eduardo Duhalde et son homologue brésilien Fernando Cardoso. Mais la donne politique a été spectaculairement modifiée par l'élection de Luis Inácio Lula au Brésil et par celle de Nestor Kirchner en Argentine qui ont porté au pouvoir des forces progressistes très favorables à l'intégration régionale. Le 31 octobre 2004, la victoire de Tabaré Vázquez lors de l'élec-

tion présidentielle en Uruguay a consacré le basculement à gauche de cette région de l'Amérique latine.

À quelle étape de l'intégration est donc intervenu ce moment politique ?

Entre les premières discussions argentine-brésiliennes des années 1983-1986 et la signature du traité d'Asunción en 1991, le Mercosur s'est progressivement « dépolitisé ». L'option libérale du consensus de Washington s'est imposée et les préoccupations liées à la stabilité démocratique se sont peu à peu estompées. Le projet d'un Marché commun a été alors limité à la constitution d'une zone de libre-échange assortie d'un tarif extérieur commun (calendrier de désarmement tarifaire conduisant à une union douanière²). Cette évolution a été marquée par une méthodologie de l'intégration strictement négative, en ce sens qu'elle éliminait tout projet de politique commune, en dehors de la politique commerciale.

Sur le plan institutionnel, le protocole d'Ouro Preto de décembre 1994 a prévu une structure des plus modestes, inspirée par un pragmatisme qui fut applaudi à l'époque, parce qu'il contrastait singulièrement avec un certain penchant latino-américain pour le « régionalisme cérémonial »³. Ce protocole subordonnait même la création d'un mécanisme permanent de résolution des différends commerciaux à la constitution définitive de l'Union douanière.

En dépit de cette inclination initiale, le projet d'intégration s'est progressivement « repolitisé », à la faveur de l'épuisement de la logique libérale, de l'affirmation du Mercosur sur la scène internationale et de l'adoption de plus d'un millier de normes qui soulevaient de délicats problèmes d'incorporation aux droits nationaux, puis d'interprétation et de respect d'un pays à l'autre.

Ainsi, un Forum de consultation et de concertation politique (FCCP) a été créé en 1998 afin de discuter d'un agenda politique, tant au niveau interne (citoyenneté communautaire, éducation, culture, développement social...) qu'externe (dialogue avec les États associés). L'entrée en vigueur en 2003 du Protocole d'Olivos sur la résolution des différends a permis l'installation en

2. Ce calendrier prévoyait des délais plus longs pour les économies fragiles que sont l'Uruguay et le Paraguay. Cet échelonnement dans le temps et les nombreuses exceptions concernant des produits sensibles (comme le secteur automobile) font que l'union douanière a toujours été incomplète.

3. Le régionalisme cérémonial fait référence à des processus d'intégration qui se dotent de nombreuses institutions dépourvues de toute utilité. Cf. Verónica Montecinos, « Ceremonial Regionalism : Institutions and Integration in the Americas », *Studies in Comparative International Development*, 31 (2), 1996, p. 110-123. Les institutions du Mercosur se résument à trois organes de décision (le Conseil du Marché commun-CMC, le Groupe du Marché commun-GMC, et la Commission du commerce), un organe de représentation parlementaire (Commission parlementaire conjointe-CPC), un organe consultatif (le Forum consultatif économique et social-FCES), et un organe d'appui (le Secrétariat administratif du Mercosur-SAM).

2004 à Asunción d'un Tribunal permanent de révision (TPR), préfiguration d'une Cour de justice du Mercosur. Enfin, toujours en 2003, une nouvelle institution a été créée, la Commission de représentants permanents du Mercosur (CRPM), qui possède une large capacité d'initiative et dont le président, l'ancien président argentin Duhalde, assume une fonction de représentation internationale du Mercosur.

Il y aurait sans doute une analyse approfondie à mener sur la stratégie personnelle qui a conduit Duhalde à occuper une position centrale dans la relance du Mercosur. Après avoir contribué à l'éviction du président Fernando De la Rúa en 2002, puis occupé les fonctions de président par intérim avant l'élection de Kirchner, Duhalde a opéré un repli stratégique au siège du Mercosur à Montevideo qui lui a permis de se placer « en réserve », en vue des prochaines échéances électorales. Servi par les excellentes relations qu'il entretient avec Lula, Duhalde a satisfait son désir d'« exister » sur le plan politique en misant sur la valorisation du Mercosur. Pendant un temps, il a même souhaité – mais en vain – en présider une « Convention », sur le modèle européen, pour le doter d'une constitution.

Cependant, au-delà des rôles respectifs du Forum de consultation, du Tribunal permanent et de la Commission de représentants, et indépendamment de la personnalité de Duhalde, ce sont les changements apportés à la nature et au mode de fonctionnement du Secrétariat administratif qui se sont révélés déterminants dans la phase de repolitisation du Mercosur. Même si tout n'est pas allé de soi et que rien n'est encore définitivement acquis.

L'émergence d'un véritable entrepreneur politique

Comme souvent dans l'histoire des processus d'intégration, des décisions *a priori* de nature simplement « technique » peuvent enclencher des dynamiques – ou des engrenages – difficilement contrôlables par la suite.

La décision 30/02 du Conseil du marché commun est probablement de celles-là. En prévoyant la transformation du Secrétariat administratif, unique et modeste organe permanent de support du Mercosur, en Secrétariat technique (SM), doté d'un Secteur d'assistance technique (SAT), dont la tâche consiste à « contribuer à la formation d'un espace de réflexion commun sur le développement et la consolidation du processus d'intégration », le CMC a sans doute permis au Mercosur de franchir une étape essentielle.

L'organisation en 2003 d'un concours de recrutement de quatre assistants techniques – deux économistes et deux juristes – a bouleversé bien des habitudes. Sélectionnés parmi plus de quatre cents candidats, les nouveaux assistants disposent d'une légitimité inédite dans cet organe. Leur très haute

compétence les place en effet en position de force par rapport aux diplomates de piètre niveau qui mènent les différentes négociations depuis une quinzaine d'années⁴.

Il s'ensuit que la première année de fonctionnement du SAT a été marquée par de nombreux accrochages, notamment avec les secteurs les plus conservateurs de la diplomatie, très attachés au caractère intergouvernemental du Mercosur. Ses « ennemis » sont ainsi parvenus à subordonner le soutien technique apporté aux différents organes consultatifs de l'organisation à l'accord préalable unanime des organes permanents, ce qui risque de contraindre le SAT à exercer ses fonctions de manière informelle.

Les assistants techniques sont pourtant rapidement parvenus à faire prévaloir leurs points de vue intégrationnistes. En insistant sur la perspective régionale de l'intégration, en adoptant un point de vue détaché des intérêts nationaux et orienté vers l'intérêt collectif de la région, ils ont réussi à se faire entendre dans les hautes sphères du pouvoir.

Tout d'abord, dans le respect de la décision CMC 30/02, le SAT a rédigé en 2004 son premier rapport semestriel, intitulé « Rapport sur l'application du droit du Mercosur par les tribunaux nationaux, et sur l'application du droit national à travers les mécanismes de coopération juridictionnelle internationale du Mercosur »⁵, en donnant à cet exercice le ton critique et prospectif qu'appelaient de leurs vœux les membres du Conseil⁶. Ensuite, avec l'organisation d'un séminaire de réflexion préparatoire au sommet d'Ouro Preto du 17 décembre 2004, il s'est affirmé comme le nouvel et véritable « entrepreneur politique de l'intégration »⁷.

Les débats auxquels a donné lieu ce séminaire, qui a bénéficié de la participation d'importantes personnalités politiques comme le conseiller diplomatique du président Lula, Marco Aurelio Garcia, ont révélé un soutien sans équivoque aux thèses intégrationnistes du SAT. Ce soutien était capital car l'enjeu résidait bien dans la préparation du sommet d'Ouro Preto du 17 décembre 2004, dont l'ordre du jour était la réforme du protocole de 1994. Après la célébration manquée en 2001 du dixième anniversaire de la signature du traité d'Asunción, un « second » dixième anniversaire ne pouvait qu'être le bienvenu pour les présidents Lula, Kirchner et Vasquez, tous

4. Les différents États membres, notamment le Brésil, ne semblent pas avoir souhaité mobiliser leurs meilleurs diplomates pour le Mercosur, témoignant ainsi d'une évidente absence d'ambition politique.

5. Voir <http://www.mercosur.org.uy/pagina1esp.htm>.

6. Voir SM/SAT, *Un foco para el proceso de integración regional*, Primer informe de la Secretaría del Mercosur, Montevideo, juillet 2004.

7. Au sens où cette expression a été utilisée pour la Commission européenne dans le numéro de la *Revue française de science politique*, « La commission européenne. Cultures, politiques, paradigmes », 46 (3), juin 1996.

très attachés aux progrès de l'intégration, mais devant résoudre de fréquents différends commerciaux.

En rendant son premier rapport public, en octobre 2004, le SAT a enclenché une autre dynamique d'intégration importante. En effet, l'absence d'une Cour de justice du Mercosur a pour conséquence de faire porter aux juges nationaux le poids de l'interprétation et de l'application des normes communautaires. Or le manque de communication entre les tribunaux des diverses instances des quatre pays, d'une part, entre leurs tribunaux de dernière instance, d'autre part, rend difficile l'harmonisation de l'interprétation et de l'application des normes. Le rapport du SAT offre aux juges et aux responsables politiques un reflet de l'application des normes, notamment en matière de droit du travail, de circulation des biens et des personnes et de coopération judiciaire et l'évidente absence d'harmonisation qu'il révèle conforte les partisans d'une transformation rapide du TPR en véritable Cour de justice permanente. En attendant, il devrait inciter les présidents de tribunaux à soumettre à l'avis du TPR les cas complexes d'application du droit communautaire.

Quelle réforme politique ?

Le premier rapport semestriel envisage cinq scénarios d'évolution institutionnelle. Le premier consisterait à préserver le *statu quo* et à n'entreprendre aucune réforme, ce qui est incompatible avec la dynamique de création de nouveaux organes, comme le fait remarquer le SAT.

Le deuxième se limiterait à prendre acte de cette dynamique en assurant simplement la cohérence de ces organes nouveaux. Selon le SAT, ce « lifting » d'Ouro Preto version 1994 ne ferait cependant qu'accentuer les défauts des institutions qui tiennent, d'une part, à la périodicité et à la rotation des négociations ; d'autre part, à la méthode strictement intergouvernementale qui préside aux négociations. Le SAT a calculé que le coût engendré par les réunions itinérantes des groupes de travail, qui ont lieu chaque fois dans le pays assurant la présidence semestrielle du Mercosur, était bien supérieur à celui de l'entretien d'une bureaucratie permanente au siège du Mercosur à Montevideo.

Le troisième scénario prévoit la création d'un organe permanent de décision, dans le respect du caractère intergouvernemental de la méthodologie d'intégration du Mercosur. Deux organes pourraient remplir cette fonction : la CRPM, qui n'a pas encore fait ses preuves, ou le Conseil du marché commun (CMC), que lui préfère le SAT.

Le quatrième scénario envisage la création d'un Parlement du Mercosur. Cette innovation institutionnelle, qui a fait l'objet de nombreuses discus-

sions, notamment lors du séminaire de Montevideo des 27 et 28 août 2004, semble aujourd'hui recueillir de nombreux suffrages⁸. Elle devrait se concrétiser en décembre 2006 et permettrait de répondre au double souci de doter le processus d'intégration d'une plus grande légitimité et de faciliter l'internalisation des normes communautaires, dans la mesure où le Parlement assurerait un lien avec les Assemblées des différents pays, ce que la CPC n'est guère parvenue à faire jusqu'à présent.

Le dernier scénario évoque un approfondissement de l'intégration dans une perspective supranationale, avec notamment une autorité commune pour mettre en œuvre la politique commerciale et une Cour de justice pour harmoniser l'interprétation des normes.

Démocratiser le Mercosur

Le souci de légitimité démocratique du Mercosur s'inscrit dans une conjoncture internationale marquée par une grande vigilance quant à la représentativité des organisations internationales. Le Parti des Travailleurs (PT) brésilien, très impliqué dans l'organisation du Forum social mondial de Porto Alegre, a d'ailleurs toujours été à la pointe de ce combat pour la démocratisation des organes multilatéraux. Certes, cette volonté de démocratisation est louable. Elle appelle toutefois des remarques qui mériteraient d'amples développements. Tout d'abord, il est légitime de considérer que le processus d'intégration du Mercosur est déjà démocratique. La participation du secteur patronal, des syndicats ou de diverses associations aux activités des sous-groupes de travail du GMC est une pratique fréquente depuis le début. Certes, cette participation est parfois jugée décevante par les acteurs. Les discussions y sont très techniques et les syndicalistes déplorent de ne pas être associés aux délibérations plus politiques, qui demeurent confidentielles et centralisées. Mais doit-on s'en étonner au vu des caractéristiques très présidentielles des régimes politiques des différents États membres ? Dans la région, il semble que le caractère démocratique du Mercosur soit souvent jugé à l'aune de critères bien plus exigeants que ceux qui sont appliqués aux régimes politiques nationaux.

Le Mercosur est d'autant plus démocratique que la société civile s'est spontanément engagée dans le processus en développant activement une intégration « par le bas ». Le cas du réseau des villes du Mercosur mérite une attention particulière. Les 123 « Mercociudades » actuelles réalisent en effet un travail

8. Voir le recueil de documents publié par la Fondation Konrad Adenauer, *Hacia el Parlamento del Mercosur. Una recopilación de documentos* (2004), consultable sur le site www.kas.de/db_files/dokumente/7_dokument_dok_pdf_5750_1.pdf.

de coopération remarquable, produisant notamment des biens publics régionaux que la structure institutionnelle ignore totalement⁹. D'autres initiatives pourraient être évoquées, comme la Biennale d'art contemporain de Porto Alegre. À travers leurs choix artistiques, c'est bien à l'émergence d'une identité régionale, à nouveau totalement ignorée par les « mercocrates » de Montevideo, que contribuent les commissaires successifs de cette manifestation. Ensuite, si l'on prend acte de la volonté actuelle de démocratiser le Mercosur, il n'est pas du tout certain que la création d'un Parlement soit la meilleure option. Elle risque même d'apparaître quelque peu décevante dans une région qui innove depuis plus de dix ans en matière de démocratie participative, comme en témoigne le principe de budget participatif¹⁰ appliqué à Montevideo, à Porto Alegre et dans une centaine de villes brésiliennes, mais aussi à Cordoba en Argentine.

À cet égard, l'approfondissement de la pratique de la « démocratie de comités » permettrait sans doute mieux de parvenir aux objectifs fixés¹¹. La simple installation, à Montevideo, d'un siège permanent où se tiendrait l'ensemble des négociations pourrait faire apparaître ces phénomènes de « compensations réciproques différées » caractéristiques du travail en comité, et qui favorisent l'émergence d'un intérêt général¹². La composition des sous-groupes de travail du GMC pourrait être repensée dans ce sens, afin d'améliorer leur représentativité.

Parallèlement, le Mercosur n'a guère discuté, dans sa phase de préparation d'Ouro Preto II, du basculement vers l'intégration positive. L'adoption d'un Fonds pour la convergence structurelle a été décidée afin de réduire les profondes inégalités de développement qui caractérisent la région, mais la réflexion pourrait être approfondie tant il est vrai que la légitimité d'un processus d'intégration se construit sur la base des avantages qu'il procure aux citoyens¹³. Le développement des infrastructures, thème mis en avant par

9. Ce réseau de villes procède par exemple à des échanges d'informations et développe des coopérations en matière de politiques urbaines, sociales ou culturelles, contribuant de fait à l'émergence de politiques communes.

10. Depuis 1988, la ville de Porto Alegre soumet à délibération publique une part importante du budget municipal. (Cf. Marion Gret, « De l'expérience de démocratie participative de Porto Alegre », thèse de doctorat en science politique, IHEAL, Paris III, 2002).

11. Dans la démocratie de comité, les décisions sont prises dans de très nombreux groupes de petite taille, composés de façon à garantir une représentation globale de la société. Cf. Giovanni Sartori, *The Theory of Democracy Revisited*, Chatham, N.J., Chatham House Publishers, 1987, vol. 1, chap. 8.

12. La succession de prises de décision garantit qu'aucun intérêt particulier ne s'impose durablement aux autres.

13. Ce dont ont conscience les Présidents, qui affirment dans la déclaration du 17 décembre 2004 qu'il faut « apporter directement les bénéfices de l'intégration aux citoyens », selon la notion de *demo distribution* de G. Sartori (cf. *The Theory of Democracy Revisited*, op. cit.). Voir, également, Fritz Scharpf, « Negative and Positive Integration in the Political Economy of European Welfare States », dans Gary Marks, Fritz Scharpf, Philippe Schmitter, Wolfgang Streek, *Governance in the European Union*, Londres, Sage, 1996.

Marco Aurelio Garcia lors du séminaire de Montevideo, pourrait être à l'avant-garde d'une politique commune.

Certes, le Parlement peut constituer un mécanisme venant compléter ces avancées possibles mais, comme le souhaite le SAT, il devra alors s'insérer dans une réforme globale posant les bases d'un authentique processus législatif, faute de quoi il risque de se cantonner à une fonction ornementale. L'absence de tradition parlementaire dans la région et le discrédit profond qui frappe les classes politiques amènent à douter de la capacité d'un Parlement à combler le supposé « déficit » démocratique du Mercosur, mais l'essentiel est finalement ailleurs.

En effet, ce projet cristallise aujourd'hui de nombreuses énergies et permettra sans doute d'impliquer davantage les classes politiques dans le processus d'intégration. Ouro Preto II constitue bien une opportunité historique à saisir et le Parlement du Mercosur sera une étape importante dans la constitution d'un Mercosur politique, dès lors mieux à même de surmonter les rivalités commerciales¹⁴. ■

Olivier Dabène est professeur de science politique à l'IEP de Paris et chercheur au CERI. Il travaille actuellement sur la qualité de la démocratie en Amérique latine et sur les processus d'intégration régionale. Il a publié, entre autres, *La région Amérique latine. Interdépendance et changement politique* (Paris, Presses de Sciences Po, 1997). E-mail : o.dabene@wanadoo.fr

14. Je remercie la Fondation Friedrich Ebert en Uruguay de m'avoir invité à participer au séminaire « Défis institutionnels pour le Mercosur. Les relations entre États, institutions et organisations de la société », (Montevideo, 27-28 août 2004). J'ai tenté de montrer ici toute l'importance que devrait revêtir ce séminaire dans l'histoire du Mercosur, mais les analyses que je développe n'engagent évidemment que moi.