



LE MERCOSUR ET L'UNION EUROPÉENNE

Les enjeux d'une relation stratégique

Mémoire de géopolitique

du Lieutenant-Colonel Francisco Mamede de BRITO Filho
dans le cadre du séminaire "L'Europe en Construction"

Directeur : Professeur Philippe Moreau Defarges

Mars 2003

LE MERCOSUR ET L'UNION EUROPEENNE: LES ENJEUX D'UNE RELATION STRATEGIQUE

SOMMAIRE

1. LE MERCOSUR EN CONSTRUCTION

1.1. DESEQUILIBRES ET DIVERGENCES

1.1.1. Le repositionnement économique des Etats

1.1.2. Le cadre politico-social

1.2. LA DIMENSION DU MERCOSUR

1.2.1. La dimension institutionnelle

1.2.2. La dimension économique

2. LE MERCOSUR ENTRE LA NEGOCIATION : ZONE DE LIBRE-ECHANGE DES AMERIQUES ET UNION EUROPEENNE

2.1. UN PROJET AMERICAIN

2.1.1. Le couronnement d'un processus d'intégration régionale

2.1.2. Des avancées réelles et des problèmes difficiles à résoudre

2.2. LA COOPERATION EUROPEENNE

2.2.1. UE : dialogue fructueux, un partenaire proche

2.2.2. La place du MERCOSUR au sein de l'UE

3. MERCOSUR ET UNION EUROPEENNE : VERS UN MONDE MULTIPOLAIRE

3.1. MERCOSUR, UN MARCHE A PROTEGER

3.2. PILIERS D'UN MONDE MULTILATERAL

INTRODUCTION

"Pour consolider le MERCOSUR, des institutions stables, habilitées à régler les litiges, sont indispensables, ainsi qu'un secrétariat qui à la fois assure une coordination politico-administrative effective et ait une vision stratégique de l'intégration."

(Luiz Inacio Lula da Silva)

Le Marché commun du Sud¹, ou MERCOSUR², a été constitué en 1991 par le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay, à qui se sont ensuite associés le Chili et la Bolivie. Il s'inscrit dans le cadre de la constitution des multiples blocs régionaux de par le monde.

Dans ce contexte, l'Union européenne et les Etats-Unis recherchent chacun un système d'alliances: l'Union européenne avec des accords avec les pays méditerranéens et les Pays d'Europe Centrale et Orientale (PECO), mais aussi avec l'Afrique du Sud, l'Amérique latine ou même l'Association des nations de l'Asie du Sud-Est (ASEAN) ; les Etats-Unis avec l'Accord de libre-échange nord américain (ALENA), le projet de zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) et la coopération économique des pays de l'Asie et du Pacifique (APEC), ainsi qu'avec une intense diplomatie bilatérale. Les deux zones sont d'ailleurs engagées dans un exercice bilatéral avec le Nouveau dialogue transatlantique, lancé en 1995, et le Partenariat économique transatlantique, concrétisé en mai 1998. Et l'Union européenne est engagée dans un dialogue institutionnel avec le MERCOSUR depuis la signature de l'accord-cadre interrégional de coopération de décembre 1995³.

¹ Mercado común del Sur.

² MERCOSUL en Portugais.

³ Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses Etats parties, d'autre part. Journal officiel des Communautés européennes n° L 112 du 29 avril 1999

Prolongeant l'accord-cadre de 1995, l'établissement d'une zone de libre-échange entre l'Union européenne et le MERCOSUR est envisagé à partir de l'an 2005.

Les 28 et 29 juin 1999, le Sommet des chefs d'Etats et de Gouvernement des pays de l'Union européenne, de l'Amérique latine et des Caraïbes s'est tenu à Rio de Janeiro (Brésil).

Le sommet de Rio a permis de relancer les négociations en vue de la conclusion de deux accords d'association, l'un entre la Communauté et le MERCOSUR, l'autre entre la Communauté et le Chili. Une première réunion du Conseil conjoint s'est tenue le 24 novembre 1999 à Bruxelles et une seconde le 23 février 2000 à Vilamora au Portugal.

Le sommet de Rio a abordé trois thèmes : le développement du dialogue politique, les questions économiques et commerciales, le renforcement du partenariat dans les domaines culturel, éducatif et humain. Il fut l'occasion de marquer clairement le lancement d'un nouveau partenariat sur les plans politique, économique bien sûr, mais aussi culturel entre l'Europe et l'Amérique latine.

La problématique de cette relation entre l'Union européenne et le MERCOSUR s'inscrit dans le contexte plus large de son articulation avec l'approche multilatérale de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et du bilan coût-avantage de la libéralisation des échanges.

D'un côté, les pays du MERCOSUR font partie des pays à forte croissance, même si celle-ci est moins forte que prévu depuis les crises financières de 1997 et 1998, et la crise argentine en décembre 2001. Leur ouverture au commerce mondial dans la décennie 1990 a permis de constituer un formidable marché pour les industries européennes. Ils souhaitent vivement le développement des échanges avec l'Union européenne, parallèlement à la ZLEA, projet de création, à l'horizon 2005, d'une zone de libre-échange couvrant l'ensemble du continent américain.

Union européenne et MERCOSUR doivent se retrouver pour que les pays latino-américains ne se réduisent pas à une « chasse gardée » américaine.

Au-delà, l'enjeu qui se profile à terme est celui de la capacité à influencer sur la régulation économique du monde. Si l'Union européenne laisse le champ libre aux Etats-Unis pour établir des alliances avec les pays du continent américain (ZLEA) et

ceux d'Asie (APEC), l'influence de l'Europe dans les enceintes internationales risque de s'en trouver réduite.

PREMIÈRE PARTIE

LE MERCOSUR EN CONSTRUCTION

"J'ai suggéré aux autres présidents de la région que nous nous dotions d'un Parlement du MERCOSUR.

Le MERCOSUR devra élaborer une coordination macroéconomique de ses banques centrales, condition sine qua non pour parvenir à l'instauration d'une monnaie unique."

(Luiz Inacio Lula da Silva)

1.1. DESEQUILIBRES ET DIVERGENCES

Comme beaucoup d'économies dites « émergentes », celles du MERCOSUR se caractérisent par un incontestable dynamisme mais aussi par des déséquilibres internes et une dépendance externe qui peuvent les rendre vulnérables aux chocs extérieurs. Le Brésil a ainsi subi à partir d'octobre 1997 la contagion de la crise financière ouverte en Asie. Jusqu'au mois de janvier 1999, les autorités brésiliennes sont parvenues à limiter les sorties de capitaux en s'engageant dans une politique monétaire et budgétaire restrictive, mais des tensions avec une entité fédérée les ont contraintes à un assouplissement qui a provoqué une crise de confiance.

Aussi, en janvier 1999, le Brésil a dû procéder à une forte dévaluation du real et s'engager dans une politique de réformes structurelle qui lui a permis de conserver le soutien du FMI et de ses créanciers privés. La récession générée par la fuite des capitaux et les mesures restrictives ne pouvait que se transmettre aux économies voisines qui étaient elles-mêmes entrées dans une phase récessive.

Moins d'un an après la dévaluation du real, la crise s'est avérée moins grave que ce que l'on pouvait redouter. Cependant, elle a mis en évidence les fragilités du MERCOSUR.

En ce qui concerne la crise argentine en décembre 2001, elle a confirmé cette fragilité. Mais si elle a affaibli le MERCOSUR et diminué les échanges internes, la dévaluation du peso a cependant rouvert la voie à un rapprochement des politiques monétaires. Elle permet d'envisager la création, à terme, d'une monnaie commune, un projet relancé avec l'appui de Luiz Inacio Lula da Silva, président brésilien élu pour la période 2003-2006.

1.1.1. Le repositionnement économique des Etats

Pour bien comprendre la situation actuel du MERCOSUR connaissons tout d'abord l'évolution récente de l'économie de ses états membres et associés :

- **Le Brésil**

Par sa masse, l'économie brésilienne est le moteur de l'économie mercosuline.

Dans les années qui ont précédé la crise de 1998, le Brésil a réalisé des performances économiques appréciables conjuguant une croissance soutenue, une inflation faible et un taux de chômage officiel plutôt modéré. C'était le résultat du Plan Real⁴ conçu en juillet 1994, et reposant sur la création d'une nouvelle monnaie – ancrée sur le dollar et défendue par un contrôle strict de la masse monétaire – sur l'ouverture des frontières et sur la désindexation de l'économie. Par ailleurs, le Brésil a procédé à des réformes structurelles classiques : démantèlement du monopole dans le secteur des télécommunications et du pétrole, encouragement des investissements étrangers, privatisations à un rythme soutenu.

Cette politique a permis de freiner considérablement l'inflation mais, après une phase de réussite, ce plan a subi un certain essoufflement, l'inflation baissant plus vite que les taux d'intérêt nominaux ce qui freinait les investissements productifs et alourdissait la dette publique. De même, la surévaluation de la monnaie a pénalisé la compétitivité sans toutefois empêcher un développement rapide des échanges.

⁴ "real": nouvelle monnaie brésilienne adoptée à partir du déclenchement de ce plan économique

La crise asiatique a remis en cause l'un des piliers de cette politique puisque le Brésil a dû se résoudre à une dévaluation de 9 % en janvier 1999 puis à laisser flotter sa monnaie qui a perdu entre 40 % et 50 % de sa valeur.

En 2001, le Brésil a souffert d'une baisse de la croissance sous l'effet conjugué d'une sécheresse importante qui a affecté la production hydroélectrique (rationnement de la consommation d'électricité de 20%), de la crise argentine et des conséquences des attentats du 11 septembre. Malgré la conclusion d'un nouvel accord avec le FMI le 3 août 2001 (15 milliards de dollars), le Brésil a traversé, au printemps 2002, une période d'instabilité financière. Cette dégradation de l'appréciation du risque-pays Brésil reposait sur des facteurs internes - incertitude sur l'issue des élections- et sur l'approfondissement de la crise argentine.

Bien entendu, le Brésil se trouve toujours confronté à des difficultés structurelles, celles d'un pays qui demeure très endetté et dont les performances économiques n'ont pas résolu les graves problèmes sociaux. La pauvreté et les inégalités sociales se sont aggravées pendant la période d'expansion au point que le Brésil détiendrait, selon la Banque mondiale et le PNUD, le triste record d'être le pays où les inégalités sociales sont les plus fortes.

- L'Argentine

Des trois « poids lourds » du MERCOSUR, l'Argentine est certainement celui qui se remet de la crise avec le plus de difficultés bien qu'elle connaisse, elle aussi, une reprise.

Il est vrai que ce pays a connu une période d'expansion plus faste que le Brésil (8 % par an entre 1991 et 1995). Le Président Menem a conduit à un rythme très soutenu une politique d'adaptation à l'économie de marché. A partir de 1991, la parité du peso par rapport au dollar est demeurée fixe tandis que l'économie s'ouvrait sur l'extérieur, se privatisait et se déréglementait. Ce choix politique de parité entre le dollar et le peso a eu des conséquences très graves pour l'Argentine et indirectement pour l'ensemble du MERCOSUR.

En 1999, l'Argentine a subi une récession forte (– 3,5 %), qui a amené la réduction du déficit commercial mais a creusé le déficit public. Le budget argentin, en effet, a été placé sous la double contrainte d'une chute des recettes fiscales et d'une augmentation des taux d'intérêt qui alourdit la charge de la dette.

Pour ramener la confiance, la communauté financière internationale a consenti à l'Argentine un blindage financier d'un montant de 39,7 milliards de dollars en décembre 2000 qui devait couvrir ses besoins de financement en 2001, et permettre le retour de la croissance dans le cadre du programme négocié avec le FMI.

Malgré des efforts budgétaires conséquents et le soutien du FMI (8 milliards supplémentaires en août 2001), la croissance n'est pas repartie. En décembre 2001, devant l'imminence d'un défaut sur la dette extérieure, la fuite des capitaux s'est accélérée. Pour éviter l'implosion du système financier, le Gouvernement a gelé les dépôts bancaires le 3 décembre 2001.

M. Duhalde a ouvert sa présidence par deux décisions majeures : la confirmation du moratoire sur la dette extérieure et la dévaluation du peso. La dévaluation, en mettant fin au système de convertibilité, a pour objectif de relancer les exportations en ramenant le taux de change et les salaires réels à des niveaux qui rendront compétitives les exportations argentines. Pour amortir les coûts de la dévaluation, les dettes et les dépôts bancaires en dollars ont été pesifiés (transformés en pesos à un taux fixé par le Gouvernement).

Pour faire face à la dégradation de la situation économique, libérer les dépôts bancaires et relancer l'économie, le Gouvernement argentin a demandé un appui financier au FMI. Les discussions sont en cours sur les conditions de ce nouveau programme. Mais la reprise économique sera lente. La récession devrait atteindre 15% en 2002. Le chômage dépasse 22% et l'inflation pèse lourdement sur les revenus.

- Le Chili

Etat associé au MERCOSUR, le Chili a connu une période d'expansion particulièrement forte au cours de la décennie 1987–1997. La croissance, en effet, a été en moyenne de 7 % par an et l'inflation n'a cessé de diminuer.

Au cours de cette période, le budget était en situation excédentaire et le chômage restait à un niveau raisonnable. La balance commerciale – fortement dépendante du cours du cuivre – a connu une évolution plus erratique mais les flux d'entrées de capitaux étrangers ont permis la constitution de réserves importantes. Le taux de change par rapport au dollar demeurait relativement stable et la dette

externe, après une forte diminution pendant les années 80, demeurait à un niveau modéré.

La crise asiatique n'a pas fondamentalement affecté ces résultats. Elle s'est traduite pour le Chili par une diminution de la demande externe et par une chute du cours du cuivre. Mais, après une aggravation du déficit commercial en 1998, les comptes extérieurs sont redevenus positifs à la fin de 1999. Les politiques monétaires et budgétaires restrictives sont à l'origine de ce redressement mais il est significatif que les exportations chiliennes soient restées globalement stationnaires en 1999 et que le Chili n'ait toujours aucune difficulté à attirer les capitaux étrangers.

En 1999, la baisse du PIB a atteint seulement 1 % et l'année 2000 s'est annoncée comme celle de la reprise de la croissance.

Mais cette reprise n'est pas restée soutenue (4,5% en 2000). En dépit d'une hausse de 6% des exportations, elle a toutefois connu un net ralentissement en 2001 et 2002 (respectivement 2,8% et 2%), sous l'effet du ralentissement économique mondial et des difficultés régionales (Argentine, Brésil). Le Chili souffre actuellement de la contraction de la demande interne (de +5,9% en 2000 à -0,7% en 2001; -2,5% au 1er trimestre 2002), et de la persistance d'un chômage élevé (environ 9%).

Le Président Lagos est toutefois parvenu à obtenir le soutien des milieux d'affaires à sa politique économique.

En 2002, les fondamentaux de l'économie chilienne restent bons mais la croissance est insuffisante pour résorber le chômage et réduire les inégalités. Le Chili paraît cependant capable de résister à la montée de l'aversion au risque des investisseurs à l'égard de la région.

- L'Uruguay

Ce pays, dont le PIB par habitant est traditionnellement l'un des plus élevés du sous-continent sud-américain, n'a mis en œuvre que tardivement les réformes de structures jugées indispensables à l'intégration du pays dans le MERCOSUR.

Le gouvernement s'est engagé auprès du FMI à réformer un secteur financier pléthorique et peu efficace, récemment affecté par les graves difficultés de certaines banques. Des prêts ont d'ailleurs été accordés par le FMI, la BID et la Banque mondiale pour permettre au pays de poursuivre les restructurations, tandis que le

contrôle du secteur bancaire était renforcé. En l'absence de réformes rapides, Montevideo pourrait perdre la rente de situation liée à son statut de « refuge » pour les capitaux argentins et brésiliens.

Après des résultats satisfaisants en 1997, la conjoncture s'est dégradée en 1998, du fait de l'annulation de nombreuses commandes internationales (viande et laine) et de la baisse de la demande brésilienne.

En revanche, les autres indicateurs sont plus rassurants : l'inflation a continué de ralentir et le déficit public est resté stable, autour de 0,5 % du PIB. Seul le chômage, bien que stabilisé, continue de poser problème.

Si les crises financières asiatique et russe ont eu un impact limité sur l'économie uruguayenne en raison du faible développement de ses marchés financiers et du statut de refuge de la place financière de Montevideo, la crise brésilienne s'est quant à elle traduite par une sévère récession en 1999 du fait d'une forte baisse des exportations (- 22 %). Mais l'inflation a continué de ralentir et le taux de change n'a pas été affecté par la dévaluation brésilienne, 90 % de la masse monétaire étant en dollars. Enfin, le déficit de la balance des paiements courants a augmenté en 1999, sans que son financement ne pose de problème majeur.

Pour faire face à la crise, les autorités uruguayennes ont annoncé une série de mesures visant à rassurer les agents économiques et à renforcer la compétitivité du secteur privé.

En 2002, l'Uruguay est touché de plein fouet par la crise argentine: chute des 2/3 des réserves, accroissement de la dette, crise des établissements bancaires privés et sextuplement du risque pays depuis le début de l'année. Le chômage atteint le niveau record de 19% de la population active.

La décision de laisser flotter la monnaie (20 mai 2002) a permis de combler la distance qui s'était creusée avec les partenaires commerciaux brésilien et argentin.

Avec l'appui du FMI qui a débloqué 800 millions de dollars, un nouveau plan d'ajustement budgétaire a été adopté, en juillet 2002, ainsi que des mesures de relance, notamment en faveur du secteur de la construction. Par ailleurs, le Gouvernement veut reprendre les privatisations, resserrer les crédits consacrés à la fonction publique et renforcer les programmes d'aide aux populations défavorisées.

Début août 2002, la situation s'est tendue et les institutions financières internationales se sont engagées à augmenter leurs apports de 800 millions supplémentaires. Les Etats-Unis ont financé le versement anticipé de ces sommes par un prêt relais afin d'éviter que les banques uruguayennes ne doivent fermer.

- **Le Paraguay**

La politique suivie, néo-libérale et ouverte sur l'extérieur, a permis d'atteindre un équilibre macro-économique satisfaisant. Mais celui-ci s'est dégradé à partir de 1997 pour plusieurs raisons : les trois crises bancaires successives qui ont ébranlé un système financier fragile, l'augmentation des dépenses de l'Etat, l'insuffisance des investissements qui ont chuté de 40% en 1997, et enfin la crise politique.

Quant aux réformes, elles ont eu beaucoup de mal à se concrétiser. Le gouvernement s'est lancé à partir de 1994 dans un programme de petites privatisations qui a donné des résultats pour le moins mitigés. L'initiative appartient désormais au nouveau gouvernement.

La situation est préoccupante : outre une nouvelle crise bancaire – le retrait massif des dépôts a obligé la banque centrale à prendre la tutelle de six établissements financiers –, le pays a subi le contrecoup de la crise internationale (baisse du cours des produits agricoles et dégradation de la conjoncture au Brésil). Enfin, l'agriculture locale a souffert des effets du « Niño ».

Il résulte de ces chocs successifs une dégradation de la conjoncture : la croissance du PIB a été négative en 1998 ; le déficit public a fortement augmenté (4,5 % du PIB). Enfin, le chômage dépasse 15 % en 1999 et le sous-emploi touche 20% de la population active. Seule l'inflation est modérée, après avoir dérapé en 1998 du fait de la forte dévaluation du guarani par rapport au dollar (– 20 % en 1998) et de la hausse des tarifs publics. Mais cette modération n'est que le reflet de l'atonie de l'activité économique, tandis que la dépréciation du guarani se ralentit (– 16,8 % en 1999) en raison de l'intervention de la Banque centrale sur le marché des changes.

Trois années difficiles (1998-1999-2000) sur le plan économique. La croissance a été négative en 1998 (- 0,4%), faible en 1999 (+ 0,5%) et nulle en 2000 sous l'effet d'un environnement extérieur défavorable et de la hausse des taux d'intérêt.

Depuis 2001, la crise argentine pèse lourdement sur l'économie paraguayenne. Tous les indicateurs se sont dégradés en 2002. Le pays a demandé au FMI un appui de 200 millions de dollars. Mais son incapacité à mener des réformes de fond dans un contexte de contestation sociale et politique ne fait qu'aggraver une situation très déprimée.

- La Bolivie

Associée au MERCOSUR depuis 1997, l'économie bolivienne est essentiellement agricole (18 % du PIB et 40 % de l'emploi) et minière (11 % du PIB), l'industrie ne représentant que 15 % du PIB. On assiste depuis peu à une montée en puissance du secteur de l'énergie (gaz, pétrole) qui devrait constituer 20 % des exportations en 2010 grâce à l'entrée en service, début 1999, du gazoduc Bolivie-Brésil.

La culture de la coca reste une source non négligeable de revenus malgré l'intensification des programmes d'arrachage et de développement alternatif : elle représente 3,5 % du PIB (contre 10 % en 1980), 15 % des exportations (50 % en 1980) et 10 % de l'emploi total.

Durement frappée par la chute des cours de l'étain au début des années 1980, la Bolivie avait été l'un des premiers pays d'Amérique latine à mettre en place, sous les auspices du FMI, un programme d'ajustement structurel. De très nombreuses entreprises ont été privatisées ou « capitalisées » dans l'électricité, les télécommunications, les transports routiers et aériens, les hydrocarbures et la métallurgie. Enfin, le pays s'est ouvert aux investissements étrangers, qui sont passés de 35 millions de dollars en 1989 à 934 millions de dollars en 1999. Les Etats-Unis sont le premier investisseur étranger (65 % du total).

Cette politique a permis la stabilisation macro-économique : la croissance est soutenue, tirée par la forte progression de l'investissement ; l'inflation est maîtrisée ; les réserves de change sont importantes ; seul le déficit budgétaire (4 % du PIB en 1998) est préoccupant, les recettes ayant diminué sous l'effet conjugué de la réforme des pensions et de la baisse des revenus tirés des hydrocarbures.

En août 1998, le FMI a accordé à la Bolivie un troisième programme d'ajustement structurel pour la période 1998-2001. En échange d'un crédit de 138

millions de dollars, le gouvernement s'est engagé à poursuivre sur la voie de la stabilisation.

Le lancement de ce programme s'est cependant heurté en 1999 à une conjoncture moins favorable en raison de la crise des pays voisins et de la chute des cours des produits de base.

Malgré les bons résultats macro-économiques, la Bolivie souffre de faiblesses structurelles : le poids de la dette représente 54 % du PIB et le service de la dette 27 % des exportations. La dette est régulièrement échelonnée. La Bolivie a été admise en septembre 1997 au bénéfice de l'initiative « PPTTE » (pays pauvres très endettés).

Le pays est largement tributaire de l'aide extérieure, bilatérale et multilatérale; de l'ordre de 1 milliard de dollars, elle représente plus de 90 % du budget de l'Etat et reste donc indispensable au financement du déficit public. L'aide globale de l'Union européenne est la plus importante.

En outre, le pays s'est heurté en 2000-2001 à une conjoncture régionale défavorable: la crise argentine a amoindri la demande en provenance de ce pays et du Brésil; la dévaluation marquée du real a nui à la compétitivité-prix de la Bolivie, alors que début 2000 la faiblesse de la demande intérieure avait permis une amélioration sensible du solde commercial. En 2001, la croissance a à peine atteint 1,2%. Elle s'élèverait à 2% en 2002

1.1.2. Le cadre politico-social

On pourrait appliquer aux plus riches des pays du MERCOSUR la formule du ancien président du Brésil, M. Fernando Henrique Cardoso : « Le Brésil n'est pas un pays pauvre, c'est un pays injuste. ».

Si tous les pays du MERCOSUR ne sont plus à proprement parler des pays économiquement sous développés, tous présentent encore les caractéristiques d'un sous-développement social préoccupant. Selon le rapport sur le développement humain publié par le Programme des Nations Unies pour le développement (PNUD), il existe de ce point de vue de fortes disparités entre ces pays puisque, dans un classement regroupant 174 pays, le Chili, l'Uruguay et l'Argentine occupent

respectivement les 34^{ème}, 39^{ème} et 40^{ème} places alors que le Brésil, le Paraguay et la Bolivie sont aux 79^{ème}, 84^{ème} et 113^{ème} places. On observera que ce classement ne recoupe pas exactement celui des performances économiques de chacun.

Le Brésil, par exemple, souffre d'importantes disparités régionales. Au Paraguay, 65 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, l'analphabétisme concerne encore près de 60 % de la population et de nombreux mouvements de paysans ont vu le jour. En Bolivie, la pauvreté touche 70,5 % de la population, les infrastructures ne couvrent pas les besoins en matière de santé, de logement et de couverture en eau et seuls 12 % des familles disposent de la ration minimum journalière recommandée.

Même parmi les pays les mieux classés, il subsiste des poches de pauvreté. Au Chili, le Fonds des Nations Unies pour l'enfance (UNICEF) estime que 140 000 jeunes de 14 à 17 ans ont quitté l'école tandis que l'on observe une recrudescence du travail des enfants. En Uruguay, 12% de la population ne sont pas couverts par un système de protection en matière de santé.

L'expansion économique n'est donc pas allée de pair avec un progrès social de même ampleur. A bien des points de vue, elle a même généré un accroissement des inégalités en raison de la brutalité des politiques de libéralisation.

Si la démocratie s'est incontestablement enracinée, on ne doit pas sous-estimer la menace que fait peser la question sociale sur la vie politique de ces pays.

Car l'enjeu est bien de parvenir à une distribution plus équitable de la croissance. A ce titre, les pays du MERCOSUR sont tous aux prises à des mouvements de contestation sociale. Mais, là encore, la diversité prime sur l'uniformité, chacun ayant des traditions syndicales différentes.

Au Chili, le patronat a bâti la réussite économique sur un cadre législatif peu contraignant et les conflits se multiplient souvent hors du cadre syndical. En Uruguay, le poids de l'Etat est traditionnellement important dans le secteur social et les syndicats recourent fréquemment aux conflits sociaux mais ces organisations connaissent une baisse de leur popularité. Au Paraguay, la chute de la dictature a permis à plusieurs courants syndicaux de se structurer et le taux de syndicalisation est relativement élevé. En Bolivie, la Centrale ouvrière bolivienne était le seul

véritable contre-pouvoir aux régimes autoritaires successifs mais ce syndicat a perdu beaucoup de son influence pour s'être opposé à la restructuration du secteur minier.

Pour élargir l'aperçu de la situation politico-sociale au sein du MERCOSUR faisons un bref survol sur les conditions existantes dans ses pays membres:

- Le Brésil

L'action du Président Cardoso, au cours de ses deux mandats, aura permis de stabiliser, moderniser et développer le pays en matière tant économique (investissements étrangers, ouverture de l'économie, contrôle de l'inflation) que politique (consolidation de la démocratie brésilienne, contrôle financier des Etats fédérés, affirmation du rôle international du Brésil). Malgré ces réformes structurelles, le Gouvernement n'est pas parvenu à réduire les inégalités de la société brésilienne et à empêcher la montée du chômage et de la violence. Dans ce contexte, M. Luiz Inacio Lula da Silva, le candidat de la gauche, a été élu Président de la République avec 62% des voix le 27 octobre 2002. Cette élection s'inscrit dans la progression continue du Parti des Travailleurs (PT). Mais elle est aussi le résultat d'un recentrage politique effectué par le PT et son candidat qui ont su répondre à l'aspiration de la société brésilienne à un changement sans rupture politique ou économique. Le Président Lula da Silva a pris plusieurs engagements -lutte contre la faim, stimulation des exportations, lutte contre la violence, renforcement du Mercosul- et proposé aux milieux d'affaires et aux classes moyennes un pacte national pour donner au Brésil sa place dans le monde en assurant une croissance élevée, des créations d'emplois et une redistribution de la richesse nationale. Les marges de manoeuvre du nouveau Gouvernement sont cependant étroites. Il s'est assuré le contrôle des présidences des deux Chambres mais sa majorité de centre-gauche est minoritaire. Sur le plan budgétaire, le paiement de la dette brésilienne (250 millions d'euros, 56% du PIB) l'oblige à maintenir une forte austérité financière pour respecter le programme signé avec le FMI en septembre 2002.

- L'Argentine

La crise économique ouverte au milieu des années 90 a placé le chômage et les inégalités sociales au coeur de l'élection de 1999. Le 24 octobre 1999, M. Fernando de la Rúa, maire radical de Buenos Aires et candidat de l'Alliance de

l'opposition (Union civique radicale et Frepaso), l'emporte dès le premier tour de l'élection présidentielle face à M. Eduardo Duhalde, gouverneur péroniste de la province de Buenos Aires (48,5% contre 38,5%). Mais le Président De la Rúa est confronté aux conséquences politiques de la récession économique. En deux ans, il épuise trois ministres de l'économie et huit plans d'austérité sans parvenir à relancer l'économie, malgré le soutien massif du FMI. La situation sociale se tend sous l'effet d'un chômage massif et de la faillite des institutions de protection sociale. Le 2 décembre 2001, le Gouvernement annonce un gel des dépôts bancaires pour sauver un système financier menacé de faillite sous l'effet de retraits massifs. Moins de trois semaines plus tard, des émeutes et des manifestations dans la capitale contraignent le Gouvernement et le Président à la démission le 21 décembre 2002. Le péroniste Rodriguez Saa, désigné par le Congrès pour achever le mandat présidentiel, annonce un moratoire sur la dette mais est contraint à la démission, une semaine plus tard, par de nouvelles manifestations populaires. M. Eduardo Duhalde est nommé le 1er janvier 2002 par une majorité parlementaire composée des péronistes et des radicaux pour achever le mandat de M. De la Rúa. Sa désignation répond à l'urgence créée par le vide politique dans une situation économique catastrophique. Elle respecte les textes constitutionnels et confirme la fin d'une longue tradition d'intervention militaire dans le champ politique. L'annonce, en juillet 2002, d'élections présidentielles anticipées – pour une investiture du prochain Président en mai 2003 – a ouvert la campagne électorale.

- L'Uruguay

Les élections présidentielles de novembre 1999 ont été emportées par M. Battle qui a constitué une coalition de conservateurs et de libéraux. Ordonné autour de la réduction des dépenses publiques et de la réforme de l'Etat, son programme se heurte à la succession des chocs économiques externes -dévaluation du real, fièvre aphteuse, crise argentine. Face à la dégradation actuelle de la situation économique, la majorité au pouvoir a perdu ses soutiens traditionnels (démission des ministres blancos en octobre 2002), et la gauche a poursuivi sa progression, autour de la coalition du Frente Amplio qui regroupe une vingtaine de formations. Un vaste programme de réformes a été engagé pour tenter de faire face, avec l'appui des Institutions financières internationales, à la récession qui frappe le pays depuis

plusieurs années. Mais l'opposition et les mouvements sociaux multiplient les critiques contre l'ajustement budgétaire et les privatisations annoncés.

- **La Bolivie**

Le gouvernement du Président Hugo Banzer, au pouvoir entre août 1997 et juillet 2001, a avancé prudemment sur la voie des réformes, autour de quatre priorités : Opportunité (croissance économique), Equité (lutte contre la pauvreté), Institutionnalité (renforcement des institutions démocratiques), Dignité (lutte contre la production et le trafic de drogue). Les résultats en matière de lutte contre la drogue ont été satisfaisants (éradication de coca), mais le programme n'a pas permis de réduire la pauvreté et les tensions sociales sont restées fortes: violentes manifestations, quelques jours d'état de siège en 2000. Le gouvernement intérimaire du Président Quiroga (juillet 2001- août 2002, suite à la démission de M. Banzer pour raisons de santé) se voulait l'artisan d'une transition à la fois plus jeune et plus technocratique. Le coeur à gauche et la tête au centre, M. Quiroga entendait proposer une paix sociale fondée sur la lutte contre la pauvreté (plan national pour l'emploi) et la corruption, ainsi qu'une promotion accrue de l'identité pluriethnique du pays. Elu de nouveau le 4 août 2002 (premier mandat: 1993-1997), M. Gonzalo Goni Sanchez de Lozada du M.N.R. (Mouvement nationaliste révolutionnaire) forme avec le M.I.R. (Mouvement de la gauche révolutionnaire de M. Paz Zamora) un gouvernement de coalition.

- **Le Paraguay**

Le Président Cubas démissionne le 28 mars 1999. Le Président du Sénat, M. González Macchi, devient Président par intérim et constitue un gouvernement associant les deux partis d'opposition. La fragilité de la situation politique tient à l'absence d'onction populaire du chef de l'Etat, aux retards dans la mise en oeuvre des réformes de structure, aux accusations récurrentes de corruption contre le Président de la République, à l'impact économique de la crise argentine. Cette faiblesse politique est notamment illustrée par l'échec de la dernière tentative de privatiser les entreprises publiques et de réformer l'Etat, le 4 juin 2002, sous la pression de manifestations populaires dans tout le pays. Les prochaines élections auront lieu le 27 avril 2003. Il s'agit d'élections à un seul tour de scrutin, qui permettront de désigner le Président de la République et son vice-Président, ainsi

que les députés et sénateurs, les gouverneurs et les assemblées départementales. Les primaires des partis ont permis de désigner les candidats aux postes de Président de la République : M. Nicanor Duarte Frutos sera le candidat du Parti colorado, et M. Julio Cesar Yoyito Franco, celui du Parti Libéral radical authentique (PLRA). Dans l'opposition, certains des partisans du général putschiste Lino Oviedo (actuellement en exil et en résidence surveillée au Brésil) ont quitté le Parti colorado et ont fondé un nouveau parti politique, l'UNACE (Union nationale des citoyens éthiques). M. Nicanor Duarte Frutos semble actuellement en bonne position pour remporter l'élection présidentielle, à moins d'une alliance entre M. Franco et l'UNACE de L. Oviedo (ce dernier, quoique personnellement inéligible, est le favori dans les sondages).

- **Le Chili**

Les élections présidentielles chiliennes de janvier 2000 ont été très disputées, l'opposition de droite populiste ayant su sensibiliser les couches sociales les plus défavorisées. Néanmoins, elles ont débouché sur le succès du candidat de la coalition de gauche, M. Lagos, premier président socialiste chilien depuis Salvador Allende. Investi le 11 mars 2000, le Président Lagos a annoncé des réformes dans le domaine social (santé et éducation notamment) et promis de débarrasser le régime de l'héritage institutionnel de la dictature. Les élections municipales du 29 octobre 2000 ont été marquées par une poussée de la droite (40% des suffrages, victoire de M. Lavin à Santiago-centre). Les élections parlementaires de décembre 2001 ont confirmé sa progression. Sans remettre en cause la stabilité des institutions chiliennes, une affaire de corruption pour l'attribution d'un marché public, révélée en novembre 2002, a entraîné la levée de l'immunité parlementaire de cinq députés de la majorité et menace la cohésion de la Concertation au pouvoir. A mi-mandat, M. Lagos jouit malgré tout d'une assez bonne popularité (environ 50% d'opinions favorables), mais il peine à faire aboutir son projet de réforme constitutionnelle, destinée à supprimer les dernières enclaves autoritaires. De plus, la politique budgétaire rigoureuse menée dans un contexte régional morose risque de faire obstacle à la mise en oeuvre du programme social du gouvernement. Sur le plan intérieur, il convient enfin de souligner l'importance croissante des

revendications, permises par le retour à la démocratie, de la communauté indienne mapuche (problème foncier / affirmation identitaire).

1.2. LA DIMENSION DU MERCOSUR

Le MERCOSUR a été mis en place le 26 mars 1991 à l'initiative de quatre pays du cône sud du continent, le Brésil, l'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay. Le traité d'Asunción (Paraguay) de 1991 et le protocole d'Ouro Preto (Brésil) de 1994, qui institutionnalisent le MERCOSUR, forment la base d'un marché commun fondée sur une libre circulation des biens, des services et des facteurs de production.

Les pays du MERCOSUR sont parmi les premiers pays émergents qui ont grand intérêt à une réforme du système financier international.

Les marchés financiers des pays émergents sont réputés pour leur forte rentabilité mais aussi pour leur vulnérabilité. Leur taille, encore relativement modeste (le marché boursier brésilien, par exemple, s'élève à 180 milliards de dollars alors que le marché américain est de 13 800 milliards), les rend particulièrement réactifs aux mouvements de capitaux à court terme.

L'endettement des pays du MERCOSUR demeure un facteur d'instabilité même si l'époque où les marchés pouvaient craindre des ruptures de paiement semble révolue. En moyenne, la dette publique représentait près de 30% du PIB en 1997. Selon un récent rapport de la Banque mondiale, le Brésil et l'Argentine sont parmi les dix premiers pays émergents ou en développement pour le montant de leur dette en dollar.

On peut sans doute considérer, à la lumière de la crise argentine, que les institutions financières internationales et les Etats occidentaux ont correctement réagi quand cette crise a touché le Brésil en pleine campagne pour les élections présidentielles en 2002. Le FMI a ainsi, élaboré un montage financier international comportant des engagements pour le soutien de la balance des paiements brésilienne et argentine. Mais ce soutien, malgré son importance, n'a pas empêché une déstabilisation du real et le programme économique a dû être révisé afin de renforcer les mesures d'assainissement budgétaire.

1.2.1. La dimension institutionnelle

Le MERCOSUR a comme objectifs la libre circulation des biens, services, capitaux et main d'oeuvre, la suppression des droits de douane et l'établissement d'un tarif extérieur commun. L'union douanière est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1995 grâce à l'adoption de listes d'exceptions au tarif extérieur commun. Les échanges entre pays membres ont été multipliés par six en huit ans.

Outre le dynamisme économique qu'il a créé dans la région, le MERCOSUR est aussi un ciment entre des nations que l'histoire a opposées. Les Etats membres ou associés ont ainsi réglé la plupart de leurs contentieux territoriaux. Seule la question de l'accès à la mer de la Bolivie est encore pendante. L'Argentine, pour sa part, a normalisé ses relations avec le Royaume-Uni même si la question de la souveraineté sur les îles Malouines n'est pas arrêté.

Le MERCOSUR modifie les données nationales et régionales en substituant à la traditionnelle logique de confrontation entre le Brésil et l'Argentine une logique de coopération. Le couple Argentine-Brésil est en effet le véritable moteur de l'intégration.

Malgré la légèreté de ses structures, le MERCOSUR a prouvé, de manière informelle, lors des deux tentatives de coup d'Etat survenues au Paraguay, sa capacité à résoudre les difficultés politiques.

Cependant, à bien des égards, le MERCOSUR manque encore de cohésion et d'une capacité à élaborer des politiques communes.

Sur le plan technique, le marché commun est encore très imparfait et les conflits survenus entre le Brésil et l'Argentine ont retardé les travaux d'harmonisation interne. Néanmoins, depuis la crise argentine, les deux pays semblent rapprocher ses priorités dans le but de consolider le MERCOSUR.

Sur le plan politique, le MERCOSUR est constitué d'Etats de poids très inégaux. Le Brésil domine la région par sa population (169,6 millions d'habitants, soit 71 % de la population totale du MERCOSUR et de ses deux associés) et par son économie. Seuls l'Argentine (37,5 millions d'habitants) et le Chili (15,4 millions d'habitants) peuvent faire contrepoids.

Les politiques économiques des différents pays ne convergent pas sur des points pourtant essentiels. En particulier, les politiques de change brésilienne et argentine suivaient des orientations diamétralement opposées. De ce fait, l'Argentine, dont la monnaie était ancrée au dollar, s'est trouvée dans une situation délicate lorsque le Brésil qui avait décidé de dévaluer et de laisser flotter sa monnaie, a su entretenir son économie sous control, malgré les ébranlements constants.

Aujourd'hui, après la crise argentine, l'idée d'une monnaie commune devient de plus en plus renforcée avec l'apparition d'un cadre de coopération majeur entre les actuels présidents du Brésil et de l'Argentine en ce qui concerne la consolidation du MERCOSUR.

En outre, le MERCOSUR a mis en place des structures susceptibles de favoriser l'harmonisation des politiques économiques. Un comité technique a la charge de rassembler des statistiques. Un comité politique étudie les possibilités de convergence. Dans ce cadre, le Brésil a proposé un plan de convergences - dit « petit Maastricht » - qui retient comme objectifs 3% d'inflation, 3 % de déficits publics, 3 % de déficit des balances de paiements. C'est une première réponse aux demandes de l'Argentine.

Le fait que le Chili ne soit pas pleinement intégré au MERCOSUR est également une faille. Le principal obstacle à cette intégration réside dans le niveau du tarif douanier chilien, sensiblement moins élevé que le tarif extérieur commun du MERCOSUR.

Surtout, les Etats ont des ambitions encore divergentes qui brident le développement institutionnel du MERCOSUR et rendent encore incertain le type de relations que le MERCOSUR établira avec les Etats-Unis.

Le Brésil s'oppose à ce que le MERCOSUR devienne un satellite économique des Etats-Unis. Candidat à un siège de membre permanent au Conseil de Sécurité des Nations Unies – accès auquel s'opposait l'Argentine – il entend faire du MERCOSUR l'un des pôles d'un monde multipolaire, pôle dont il serait le leader.

Pour l'Argentine, en sens inverse, les Etats-Unis étaient la référence et constituaient un choix stratégique. Cette option se déclinait sur le plan monétaire, commercial et même militaire, l'Argentine s'étant vue reconnaître par les Etats-Unis

en 1997 le statut « d'allié important non-membre de l'OTAN » dont bénéficiaient déjà Israël, l'Égypte, la Jordanie, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande. Néanmoins, après la crise, l'Argentine revise cette posture.

Le Chili, pour sa part, s'est récemment rapproché de la conception brésilienne en raison des tensions qui sont apparues avec les États-Unis. Il s'oppose au maintien de l'embargo sur Cuba et n'a pas apprécié que l'Argentine ait obtenu le statut d'allié important des États-Unis. Des contentieux commerciaux avec les États-Unis l'ont également rapproché du MERCOSUR. En outre, les enjeux de politique intérieure des États-Unis ont bloqué ses négociations d'adhésion à l'ALENA qui n'est plus une priorité de la politique chilienne.

Tandis que la Bolivie et le Paraguay sont placés dans une situation de forte dépendance à l'égard des États-Unis, l'Uruguay a l'ambition que Montevideo devienne la capitale administrative et financière d'un MERCOSUR plus intégré qu'il ne l'est actuellement.

L'Union douanière du MERCOSUR est entrée en vigueur le 1^{er} janvier 1995:

- établissement d'un tarif extérieur commun (TEC) pour les produits échangés avec les pays tiers, à l'exception des produits du secteur informatique ou télécommunications, qui disposent d'une période de transition s'étendant jusqu'en 2006 ;

- libéralisation à 90 % du commerce intra-MERCOSUR.

Malgré ses objectifs ambitieux, le MERCOSUR repose sur une structure peu institutionnalisée et un mode de décision fondé sur le consensus. Le Conseil du marché commun (CMC), organe politique, composé des ministres des affaires étrangères ou, en fonction de l'ordre du jour, des ministres de l'économie ou des ministères techniques, est chargé de la mise en oeuvre des traités et de leur respect. Les chefs d'État se réunissent au moins une fois par an. Le mécanisme de règlement des différends, fondé sur l'arbitrage, est limité. En pratique, les litiges remontent au plus haut niveau politique.

Le MERCOSUR constitue un pôle d'attraction et fait l'objet d'une reconnaissance internationale. Après le Chili, devenu membre associé en octobre 1996, en vue de la constitution d'une zone de libre échange au plus tard en 2014, la

Bolivie a signé en février 1997 un accord identique avec une période de transition plus longue.

Depuis décembre 1997, le Chili bénéficie d'un statut d'associé privilégié, qui lui confère, en dehors des questions tarifaires, quasiment les mêmes droits que ceux d'un membre à part entière : participation aux négociations sur les «nouveaux sujets», services, achats publics et concurrence.

Le MERCOSUR a également signé un accord de libre-échange en mars 1999 avec la Communauté andine (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela).

Enfin, sous la houlette brésilienne, il parle d'une même voix dans les négociations sur la ZLEA et souhaite avancer dans la voie du libre-échange avec l'Union européenne.

1.2.2. La dimension économique

Le MERCOSUR est le quatrième ensemble commercial au monde. Les pays membres et ses associés représentent près de 65 % du PIB d'Amérique latine et 70 % de sa population, avec plus de 220 millions d'habitants. Cette union régionale représente, avec 1 157 milliards de dollars en 1997, le quatrième ensemble commercial au monde en termes de PIB, derrière l'ALENA (9 000 milliards de dollars), l'Union européenne (8 200 milliards de dollars) et le Japon (4 500 milliards de dollars), mais devant la Chine (900 milliards de dollars). Les exportations et importations totales du MERCOSUR atteignaient à cette date 82 et 102 milliards de dollars. Le marché du MERCOSUR est équivalent à celui de l'Asie sans le Japon ; le marché brésilien est équivalent à celui de la Chine.

Le processus d'intégration régionale s'est traduit par une hausse spectaculaire des échanges entre les pays membres. Entre 1990 et 1997, les échanges intra-régionaux ont quintuplé (passant de 4 à 20 milliards de dollars en 1997) et représentent désormais 21 % des exportations totales du MERCOSUR. Les produits échangés, contrairement au commerce réalisé avec les pays tiers - qui reste concentré sur l'énergie et l'agro-alimentaire - portent sur les biens de consommation et d'équipement. On observe également un développement des

investissements croisés entre le Brésil et l'Argentine mais également entre le Chili et l'Argentine.

La structure des exportations des pays du MERCOSUR est relativement équilibrée : l'intra-zone représente 21 % des ventes ; l'Union européenne est le principal débouché du MERCOSUR avec 30% de ses exportations ; l'ALENA, 17 %, les autres pays d'Amérique latine 10 %, le reste du monde absorbant 22 %.

Si l'intégration régionale politique et commerciale a progressé, l'ouverture du MERCOSUR s'est néanmoins traduite par une dégradation de sa balance commerciale.

Les exportations du MERCOSUR ont presque doublé en valeur, passant de 46 milliards de dollars en 1990 à quelque 82 milliards de dollars en 1997 (+ 76 %), tout comme celles d'Amérique latine, de 131 milliards de dollars en 1990 à près de 255 milliards de dollars en 1997 (+ 95 % en dollars courants). Un tel résultat découle surtout de l'essor des flux internes au MERCOSUR.

La mise en place du MERCOSUR a coïncidé avec un abaissement de la protection tarifaire aux frontières externes (engagements de libéralisation pris dans le cadre de l'Accord de Marrakech) et avec une période de croissance (7 % en moyenne annuelle pour l'Argentine, 2 % pour le Brésil) engendrant un boom de la consommation et des investissements. Ces deux facteurs ont entraîné une explosion des importations ; entre 1990 et 1997, les importations totales du Brésil ont été multipliées par 3 (triplement pour les biens d'équipement, biens de consommation multipliés par 4,2) et celles de l'Argentine par 7.

Les exportations hors MERCOSUR n'ont pas connu le même développement, avec une augmentation de 8 % en moyenne annuelle pour les quatre membres. Il en résulte un renversement des balances commerciales, qui sont passées d'une situation excédentaire à des déficits commerciaux. Désormais, le MERCOSUR subit des déficits avec ses grands partenaires industrialisés (-10 milliards de dollars avec les Etats-Unis ; -8,7 milliards de dollars avec l'Union européenne).

La part du MERCOSUR dans les exportations américaines est encore faible, mais les Etats-Unis, second partenaire commercial, occupent des positions commerciales fortes avec 30 % de parts de marché en Amérique latine et 26,4 % dans le MERCOSUR.

Les exportations des Etats-Unis vers le MERCOSUR se dirigent pour les deux tiers vers le Brésil et pour un quart vers l'Argentine. Elles se concentrent sur des secteurs à haute valeur ajoutée : électronique, produits chimiques, matériel de transport et informatique. Or, ceux-ci font partie des exceptions au tarif extérieur commun ou des régimes spéciaux négociés par les Etats membres. Ces barrières n'empêchent pas les entreprises américaines d'exporter, mais les conduisent à privilégier la production locale (un tiers des exportations américaines relève du commerce intra-firme).

L'Union européenne, qui assure 25 % des échanges extérieurs du MERCOSUR (44,4 milliards de dollars en 1997 contre 24 milliards de dollars en 1990), est son premier partenaire commercial.

Le développement du MERCOSUR s'est également traduit par un afflux important d'investissements directs étrangers (IDE), attirés par les perspectives de croissance de la région. Les entreprises du bloc dessinent aussi leur logique d'intégration régionale, comme en témoignent les investissements croisés⁵ et les partenariats croissants entre entreprises des pays membres, et également avec le Chili.

Le MERCOSUR a été affecté par les crises asiatique, puis russe, et argentine, essentiellement de manière indirecte, sous un double effet :

- la baisse des prix des matières premières se répercute négativement sur les recettes d'exportations, composante essentielle des exportations de la région ;
- les conditions de crédit se sont tendues pour ces pays, tandis que les flux de capitaux privés étrangers s'assèchent.

⁵ Les investissements brésiliens en Argentine se sont élevés à 420 millions de dollars en 1997, ceux d'Argentine au Brésil à 400 millions de dollars.

DEUXIÈME PARTIE
LE MERCOSUR ENTRE LA NEGOCIATION :
ZONE DE LIBRE-ECHANGE DES AMERIQUES ET UNION EUROPEENNE

"Un MERCOSUR consolidé et élargi aura une politique étrangère commune qui renforcera notre crédibilité pour le dialogue avec l'Union européenne et les Etats-Unis, notamment dans les négociations visant à la création d'une zone de libre-échange des Amériques (ZLEA).."
(Luiz Inácio Lula da Silva)

2.1. UN PROJET AMERICAIN

Le projet ZLEA n'est pas seulement un projet commercial, il fonde un des éléments essentiels de la stratégie américaine pour organiser le monde à son image.

La zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), s'insère dans un mouvement plus large de convergence politique et économique de l'hémisphère américain. Le processus lancé à Miami (Etats-Unis) en 1994 déborde en effet largement du cadre commercial. Il repose sur l'adoption au niveau intergouvernemental de règles à respecter, sans que des normes contraignantes supervisées par une autorité supranationale soient fixées. Ce processus intergouvernemental a tout de même révélé la convergence des Etats - mais aussi des acteurs de la société civile impliqués – sur de nombreux thèmes, comme le développement durable, la lutte contre la pauvreté ou l'éducation.

Le deuxième sommet des Amériques en avril 1998 à Santiago (Chili) réitère cet effort d'intégration où la Banque inter-américaine de développement (BID) et l'Organisation des Etats américains (OEA) jouent un rôle important, et adapte les priorités en tenant compte du creusement des inégalités sociales et de la montée de

la criminalité. Néanmoins, de nombreuses critiques soulignent toutefois l'absence d'objectifs chiffrés et des moyens financiers correspondants.

2.1.1. Le couronnement d'un processus d'intégration régionale

Cette zone de libre-échange des Amériques couronne les processus d'intégration régionale sans se réduire à un simple élargissement de l'ALENA.

L'objectif lancé à Miami sous l'égide des Etats-Unis est de conclure d'ici 2005 un accord de libre-échange englobant l'ensemble du continent américain, en prenant comme référence les deux modèles d'intégration commerciale régionale, le MERCOSUR et l'ALENA. Le premier est une union douanière, le second une zone de libre-échange de type nouveau, qui couvre des « nouveaux sujets » tels que les normes, la propriété intellectuelle ou les marchés publics et qui instaure, sous la pression des groupes de pression syndicaux américains, une coopération sur les sujets du travail et de l'environnement, sous la forme de deux annexes à l'accord ALENA : l'accord nord-américain de coopération dans le domaine du travail (ANACT) et l'accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement (ANACDE), cas unique dans les accords de commerce internationaux.

Les structures relèvent par contre de la même logique de coopération intergouvernementale sans instauration d'organe supranational (symbole aussi du présidentielisme des régimes politiques), mais sont plus étoffées pour le MERCOSUR.

La négociation a donc souvent opposé ces deux ensembles, avec à leur tête le Brésil et les Etats-Unis, sur les quatre principales questions finalement résolues à l'approche du sommet de Santiago :

- les acteurs de la négociation : sous l'impulsion du MERCOSUR, a été reconnue la possibilité pour les unions douanières de négocier en groupe, malgré l'opposition des Etats-Unis ;

- la date de négociation : à Belo Horizonte (Brésil) en mai 1997, est acceptée la demande des Etats-Unis de lancer dès le sommet de Santiago la négociation simultanée sur tous les thèmes ;

- le rythme et l'objet des négociations : tous les thèmes relatifs aux mesures de facilitation du commerce, aux normes et disciplines et aux questions tarifaires seront négociés simultanément ;

- la méthode de négociation : l'option du MERCOSUR sur la signature d'un « paquet unique » lorsqu'un accord se dégagerait sur l'ensemble des thèmes a été finalement retenue malgré l'opposition américaine.

- la structure de négociation, formellement lancée au sommet de Santiago, a fait l'objet de compromis : les décisions se prendront à l'unanimité, la présidence sera tournante (tous les dix-huit mois), ainsi que le siège du secrétariat. Le MERCOSUR a obtenu de faire partie de la présidence du début à la fin, l'ALENA la contrôlant au début et à la fin.

2.1.2. Des avancées réelles et des problèmes difficiles à résoudre

Les premières réunions ont permis de faire état d'avancées, sans qu'aucune décision d'importance n'ait été prise. Parmi les principales, on peut retenir :

- accès au marché : sont en discussion six thèmes relatifs aux barrières douanières, barrières non tarifaires, règles d'origine, formalités douanières, standards techniques, garanties. C'est sur les règles d'origine que le débat s'est concentré, les Etats-Unis soutenant la procédure exhaustive de localisation de l'origine en oeuvre dans l'ALENA, par opposition à celle utilisée dans les accords sud-américains.

- services : le groupe veut définir un chapitre particulier plutôt qu'un accord en prévision des prochaines négociations de l'OMC.

- agriculture : les travaux s'orientent sur la limitation des subventions agricoles, les Etats-Unis et le Canada étant réticents à la proposition argentine d'une zone interdite de subventions agricoles, mais préférant détourner cette question par une action conjointe à l'OMC.

La négociation actuelle est confrontée à un obstacle : un contexte d'instabilité financière et monétaire au Brésil et en Argentine qui provoque une récession économique sur l'ensemble de la zone.

L'avancement des négociations risque surtout de se heurter à deux problèmes majeurs :

D'abord, le processus de zone de libre-échange des Amériques ne retient pas la conception élargie des négociations commerciales de l'ALENA. Les accords de coopération dans les domaines du travail et de l'environnement (ANACT et ANACDE, cf. supra) ont été annexés au traité à l'instigation des lobbies (syndicats, groupes environnementaux, droite protectionniste...). Or, les pays du MERCOSUR s'opposent à cette extension, et les groupes de liaison sur ces deux thèmes finalement constitués n'ont pas même obtenu le statut de groupe consultatif créé pour d'autres sujets (économies de petite taille, commerce électronique, société civile).

Deuxièmement, la méthodologie de l'intégration soulève une autre difficulté majeure. L'ALENA contient des dispositions allant au-delà des dispositions prévues par l'OMC et englobe en outre de nouveaux thèmes de négociations (investissement, marchés publics, normes, propriété intellectuelle...). Les Etats-Unis défendent donc une base de discussion dite « OMC+ ». La plupart des pays d'Amérique latine s'y opposent, rencontrant déjà de grandes difficultés pour se plier aux règles de l'OMC.

Deux exemples soulignent ces difficultés :

- les normes : considérées comme un obstacle au commerce, elles font l'objet d'un accord à l'OMC, mais que peu de pays d'Amérique latine respectent. Ils n'ont pas en effet développé de discipline commune, de règles d'élaboration et de reconnaissance mutuelle, et de système de contrôle fiable. Cette question recouvre en effet les thèmes de l'environnement et de la protection du consommateur, qui ne font pas partie des priorités de ces pays.

- les marchés publics : les constitutions d'Amérique latine reflètent encore la vision souveraine voire nationaliste de ces pays quant à l'accès d'entreprises étrangères à ces adjudications. Aucun de ces pays n'a signé l'Accord sur les Marchés Publics à l'OMC. Les réserves des Etats-Unis à s'engager en la matière – pour un accord qui ne s'applique qu'à un certain nombre d'Etats et de grandes métropoles, beaucoup d'entités fédérales restreignant de facto l'accès à des

entreprises étrangères à leurs marchés- illustrent toutefois les difficultés de l'exercice.

2.2. LA COOPERATION EUROPEENNE

L'Union européenne et le MERCOSUR ont réussi à amorcer un dialogue interrégional. Les Etats membres de l'union européenne bénéficient d'une situation privilégiée dans les pays du MERCOSUR, dont les citoyens partagent les valeurs européennes de base et où les modèles européens inspirent les processus de réforme. Dans les pays du MERCOSUR, la démocratie et la stabilité contribuent à forger des liens plus étroits avec l'Europe. Les pays du MERCOSUR prônent les droits de l'homme et le rôle essentiel des principes et des institutions démocratiques basées sur l'état de droit ; ils élaborent des politiques sociales et en matière d'éducation et de santé, afin d'améliorer les conditions de vie de leurs populations ; ils ont adopté le régionalisme ouvert pour assurer le lien avec le reste du monde.

Les pays d'Europe et d'Amérique partagent une communauté d'origines et de valeurs, ainsi qu'une même philosophie de l'Homme. Ils partagent la même vision du monde, ouvert et tolérant, pacifique et démocratique, plus juste et plus solidaire, où chacun, citoyen et pays, trouve naturellement sa place. Les langues parlées de part et d'autre, l'espagnol et le portugais, sont communes.

2.2.1. UE : dialogue fructueux, un partenaire proche

Il est dans l'ordre des choses que l'Union européenne et le MERCOSUR se tournent aujourd'hui l'un vers l'autre. Leurs affinités, leur histoire partagée, leurs racines communes, leur rejet d'un monde unipolaire, leur même vision du développement économique, du progrès social et de l'intégration régionale les poussent à se rapprocher, à développer leurs échanges, à approfondir leur concertation. Entre la France et l'Amérique latine, l'amitié est ancienne et profonde ; les affinités sont sentimentales et intellectuelles. Elles puisent aux mêmes sources : la philosophie des lumières et l'enseignement des encyclopédistes avec Diderot, les

idéaux de la Révolution française, la démocratie parlementaire, la doctrine positiviste d'Auguste Comte. Le Code Napoléon est depuis la révolution française la base du droit de nombreux pays d'Amérique latine. La francophilie et la francophonie sont de vieilles traditions latino-américaines, même si l'influence nord-américaine et la langue anglaise se développent sur la période récente. Ce patrimoine commun d'idées et de valeurs, issu d'une vieille tradition latine, nous rassemble.

Plus précisément, l'Union européenne et MERCOSUR convergent largement dans leur approche de la question sociale. Tous deux, ils souhaitent que la modernisation s'accompagne d'une plus grande justice sociale. Pays d'Europe et d'Amérique latine ont la même ambition – et d'ailleurs les mêmes difficultés - à défendre des modèles sociaux, certes différents, mais animés par la conviction de ce qu'il ne peut pas y avoir de développement économique sans justice sociale et progrès humains, et par le souci de limiter les conséquences sociales néfastes de la globalisation.

A la lumière des récentes crises financières qui ont secoué les marchés mondiaux, et affecté les économies nationales les plus vulnérables, il est nécessaire d'éviter la « pensée unique » sur la globalisation et d'adopter des règles multilatérales qui permettent le développement équitable et durable autant que la justice sociale. Pour cela, il s'agit de construire un partenariat solide pour le XXI^{ème} siècle, afin de contribuer à restructurer le système international et générer les nouvelles règles pour le gouverner.

La crise économique financière brésilienne, qui est le plus grand pays du continent latino-américain, appelle des solutions économiques, mais aussi une riposte sociale. Les crises affectent gravement les conditions de vie de millions et de millions d'hommes et de femmes. Il faut lutter contre la pauvreté, pour que la mondialisation ne laisse personne au bord du chemin, et il faut assurer une solidarité effective entre les nations.

L'Union européenne et le MERCOSUR peuvent utilement renforcer leur coopération pour permettre l'émergence de nouvelles règles du jeu pour un nouvel ordre multilatérale. Ainsi, en matière sociale, il s'agit de concilier le libre-échange avec la justice sociale pour, comme le préconise le cinquième Forum Europe-

Amérique latine⁶ : promouvoir des solutions internationales au problème de la justice sociale, promouvoir une répartition équitable des bénéfices de l'intégration régionale et de la mondialisation, réformer l'Etat et les systèmes de sécurité sociale, améliorer les politiques de l'emploi et les systèmes d'éducation, affirmer le droit à la connaissance, encourager la responsabilité sociale du secteur privé. A des degrés certes divers, l'Union européenne et le MERCOSUR sont confrontés aux problèmes de l'exclusion sociale et du chômage, qui s'accroissent sous la pression de la globalisation et à cause d'une plus grande vulnérabilité aux chocs extérieurs. Les pressions sur les marchés du travail et sur les systèmes de sécurité sociale sont immenses. L'Union européenne et le MERCOSUR doivent également assurer la compatibilité entre les nécessités du « commerçant global »⁷ et l'obligation de soutenir la solidarité la cohésion sociale. Ils ont une responsabilité particulière dans les efforts à fournir pour discuter du contenu social, moral et éthique du libre-échange, et ils doivent amener les Etats-Unis et les autres régions du monde à débattre de la manière de concilier le libre-échange avec la justice sociale. Ils doivent participer à l'élaboration d'un nouveau cadre préservant les droits sociaux et assurant un développement durable, et ainsi reformuler le débat à l'OMC sur les conditions sociales et environnementales du commerce international. Il est important d'insister sur le fait que la globalisation est compatible avec une pluralité de modèles régionaux de développement, par exemple en matière d'investissements à long terme dans les infrastructures, de politique industrielle active, de préservation de l'environnement ou de défense de la diversité culturelle.

Enfin, l'Union européenne et MERCOSUR peuvent se retrouver dans le refus de l'acceptation de la toute puissance des marchés et du néo-libéralisme prôné dans le modèle anglo-saxon. Ils s'entendent à vouloir fonder leur intégration régionale au-delà de la simple zone de libre-échange de nature exclusivement commerciale. Ainsi, on a récemment vu le Président brésilien Lula da Silva se prononcer en faveur « d'une zone de convergence des politiques actives dans les domaines industriel, agricole, social, scientifique et technologique, d'un

⁶ Cinquième Forum Europe Amérique latine – mai 1998 – Lisbonne. Les conclusions du forum ont été publiées dans la brochure intitulée « Setting global rules : a report » - IEEI – octobre 1998 – Lisbonne.

⁷ Global trader.

rapprochement culturel effectif, des liens entre nos universités et nos centres de recherche ».

2.2.2. La place du MERCOSUR au sein de l'UE

Avec le Groupe de Rio, instance informelle de concertation créée en 1986 et regroupant la plupart des pays d'Amérique latine⁸, l'Europe dialogue au niveau ministériel depuis la déclaration de Rome du 20 décembre 1990.

En 1994, la Commission européenne a proposé une stratégie en deux phases qui prévoyait en premier lieu la conclusion d'un accord-cadre interrégional pour le commerce et la coopération suivie par la préparation d'un accord d'association interrégionale entre les parties. Union européenne et les pays du MERCOSUR ont ainsi signé, le 15 décembre 1995, en marge du Conseil européen de Madrid, l'accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Marché commun du Sud (MERCOSUR) et ses Etats parties, d'autre part.

Cet accord-cadre interrégional porte sur la coopération économique et commerciale, ainsi que sur la préparation de la libéralisation progressive et réciproque des échanges commerciaux entre les deux régions, comme étape préparatoire à la négociation d'un accord d'association interrégionale entre elles. Il confirme la volonté politique des deux parties d'établir, comme objectif final, « une association interrégionale de caractère politique et économique fondée sur une coopération politique renforcée, sur une libéralisation progressive et réciproque de tout le commerce, en tenant compte de la sensibilité de certains produits et en se conformant aux règles de l'Organisation mondiale du commerce ». En outre, les parties instituent un « dialogue politique » de caractère régulier entre l'Union européenne et le MERCOSUR.

Le fondement de la coopération est le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme, tels qu'ils sont énoncés dans la Déclaration

⁸ Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Mexique, Panama, Paraguay, Pérou, Uruguay, Venezuela, ainsi que deux représentants par roulement, respectivement de l'Amérique centrale (actuellement le Honduras) et des Caraïbes (actuellement le Guyana)

universelle des droits de l'homme, qui inspire les politiques intérieures et internationales des parties et constitue un élément essentiel de l'accord. Aux fins de la réalisation de l'objectif final, l'accord couvre les domaines du commerce, de l'économie et de la coopération en vue de l'intégration, ainsi que d'autres domaines d'intérêt commun, avec le but d'intensifier les relations entre les parties et entre leurs institutions respectives.

Dans le cadre d'un dialogue économique et commercial à caractère périodique, les parties déterminent d'un commun accord les domaines de la coopération commerciale, sans exclure aucun secteur. Cette coopération porte principalement sur les domaines suivants :

- l'accès au marché, la libéralisation des échanges (barrières tarifaires et non tarifaires) et les disciplines commerciales, telles que les pratiques commerciales restrictives, les règles d'origine, les mesures de sauvegarde, les régimes douaniers spéciaux ;

- les relations commerciales des parties avec des pays tiers ;

- la compatibilité de la libéralisation des échanges avec les normes de l'OMC;

- la détermination des produits sensibles et des produits prioritaires pour les parties ;

- la coopération et l'échange d'informations en matière de services, dans le cadre de leurs compétences respectives.

Les parties conviennent, aussi, de coopérer en matière de propriété intellectuelle afin de promouvoir les investissements, les transferts de technologies, les échanges commerciaux et tout type d'activité économique connexe, ainsi que de prévenir les distorsions.

Dans le domaine de l'énergie, la coopération entre les parties tend à encourager, notamment, les transferts de technologie dans les secteurs énergétiques, en tenant compte de leur exploitation rationnelle et respectueuse de l'environnement.

La coopération entre les parties tend à soutenir les objectifs du processus d'intégration du MERCOSUR, notamment par la formation, le soutien institutionnel et l'assistance technique. A cette fin, les activités de coopération sont examinées en fonction des demandes spécifiques du MERCOSUR.

En outre, les parties favorisent d'autres domaines de coopération, tels que la coopération en matière de formation et d'éducation, de communication, d'information et de culture ainsi qu'en matière de lutte contre le trafic de stupéfiants et ses conséquences multiples, y compris financières.

Grâce à une clause évolutive, les parties peuvent élargir l'accord par consentement mutuel afin de relever les niveaux de coopération et de les compléter.

Il est institué un Conseil de coopération au niveau ministériel, chargé de superviser la mise en oeuvre de l'accord. Il examine les problèmes importants qui se posent dans le cadre de l'accord, ainsi que toutes les autres questions bilatérales ou internationales d'intérêt commun, en vue d'atteindre les objectifs de l'accord, et il formulera des recommandations contribuant à la réalisation de l'objectif ultérieur de l'association interrégionale. Le Conseil de coopération est assisté, dans l'accomplissement de sa mission, par une commission mixte de coopération, composée de représentants de la Communauté, d'une part, et de représentants du MERCOSUR, d'autre part. Est également créée une sous-commission commerciale qui peut demander toutes les études et analyses techniques qu'elle estime nécessaires et qui présente à la commission mixte de coopération, une fois par an, des rapports sur l'état d'avancement de ses travaux ainsi que des propositions en vue de la libéralisation ultérieure des échanges commerciaux.

Dans une déclaration commune concernant le dialogue politique, le MERCOSUR et l'Union européenne réaffirment solennellement leur volonté de progresser vers l'établissement d'une association interrégionale et d'instaurer à cet effet un dialogue politique renforcé.

Dans le contexte de l'accord-cadre conclu avec le MERCOSUR, trois réunions au niveau ministériel ont eu lieu (à Luxembourg en juin 1996, à Nordwijk aux Pays-Bas en avril 1997 et à Panama en février 1998). Comme le prévoit le mécanisme de consultation et de coordination politique ratifié lors de la réunion du Conseil du MERCOSUR en décembre 1997, le Chili a participé pour la première fois à la réunion de Panama en même temps que le MERCOSUR. Lors de cette réunion, les parties ont rappelé « que leurs relations politiques et économiques sont fondées sur le respect des principes de la démocratie constitutionnelle, du pluralisme politique et des droits de l'homme ». En outre, un dialogue politique a eu lieu avec le

MERCOSUR en septembre 1996 et en septembre 1997, en marge de l'Assemblée générale des Nations unies.

Un Partenariat entre l'Union européenne et le MERCOSUR a été lancé en décembre 1997 à Montevideo (Uruguay), afin de favoriser les projets de coopération entre entreprises, grandes, moyennes et petites, de part et d'autre de l'Atlantique. Quelques 700 entreprises ont pu participer à cette manifestation multisectorielle et peuvent prétendre bénéficier du programme communautaire « AI-Invest ».

Pour la première fois, un Forum d'entreprise réunissant l'Union européenne et le MERCOSUR (MEBF) a rassemblé, le 21 février 1999, des chefs d'entreprises de ces deux régions du monde. L'objectif de cette rencontre était de faciliter les échanges et l'activité économique. Une déclaration finale du Forum a permis aux chefs d'entreprises de réaffirmer leur soutien à l'approfondissement de la coopération définie dans l'accord-cadre de 1995 et d'identifier les priorités d'action pour un meilleur accès au marché, une protection des investissements, le processus de privatisation actuellement en cours en Amérique latine et le commerce des services.

Enfin, la XIVème conférence interparlementaire regroupant des délégations du Parlement européen et du Parlement latino-américain (Parlatino) représentant vingt-deux pays Amérique latine s'est réunie à Bruxelles les 16-18 mars 1999. Cette conférence a été l'occasion pour le député européen Gerardo Galeote Quecedo de présenter un rapport demandant que les deux continents adoptent une nouvelle stratégie de coopération qui représente un véritable saut qualitatif sur le plan de la méthode et du contenu. Le député européen a insisté en particulier sur les priorités suivantes : consolidation des institutions démocratiques ; établissement du libre-échange et appui de l'Union européenne à l'intégration régionale sud-américaine ; lutte contre les inégalités sociales, par le lancement de grands projets d'aide pour l'éradication de la pauvreté et la redistribution des terres ; confirmation de l'aide pour la protection de l'environnement, notamment dans la prévention des catastrophes naturelles et la sauvegarde des forêts tropicales.

TROISIÈME PARTIE

MERCOSUR ET UNION EUROPEENNE : VERS UN MONDE MULTIPOLAIRE

"Je propose que pour la première fois dans l'histoire, un sommet réunisse, dès la fin de 1998, les chefs d'Etat et de gouvernement d'Amérique latine et d'Europe, en deux temps, le premier jour le MERCOSUR et l'Union européenne, le deuxième jour l'ensemble de l'Amérique latine et de l'Europe. (...) Ce sommet répondra à un vrai besoin: créer une structure d'impulsion qui donnera à nos relations politiques, culturelles et économiques une force, une cohésion et des projets communs. (...) Il devra marquer l'acte fondateur d'un nouvel et ambitieux partenariat."

(Jacques Chirac)

3.1. MERCOSUR, UN MARCHÉ À PROTÉGER

Une course de vitesse est d'ores et déjà engagée entre les négociations relatives à la ZLEA et celles relatives aux accords d'association européens. Si les Européens ne parvenaient pas à conclure des accords d'association avant l'entrée en vigueur de la ZLEA, c'est à dire avant 2005, les relations économiques entre l'Union et le MERCOSUR en seraient probablement gravement affectées.

Cette menace doit être prise au sérieux car les négociations de la ZLEA sont très structurées et denses et ont déjà produit des résultats, en particulier la constitution lors de la conférence de Seattle d'un front commun anti-européen sur l'agriculture. Cependant, rien n'est encore joué car à beaucoup d'égards les négociations se heurtent à de sérieuses difficultés.

Le processus de négociation ZLEA a été lancé à Miami en 1994 et vise à constituer une zone de libre-échange réunissant tous les pays du continent américain, soit 34 Etats.

Il n'est pas nécessaire d'évoquer longuement les intérêts des Etats-Unis en Amérique latine. Rappelons simplement que le sous-continent est devenu en moins d'une dizaine d'années un débouché important pour l'économie américaine. Alors qu'en 1990 l'Amérique latine représentait respectivement 13,6 % et 13,7 % des importations et des exportations américaines, ces chiffres s'élevaient en 1998 à 16,3 % et 20,7 %.

Les Etats-Unis sont les principaux fournisseurs des principales organisations commerciales latino-américaines. Ils assurent ainsi 34 % des importations de la communauté andine, 42 % des importations de la communauté des Caraïbes, 49 % des importations du marché commun centre-américain, toujours devant l'Union européenne dont la part est nettement inférieure. Les accords commerciaux ont joué un rôle important dans cette pénétration. La création de l'ALENA a ainsi permis aux Etats-Unis d'évincer une bonne partie des intérêts européens.

Le MERCOSUR est la seule exception à cette règle puisque l'Union européenne vient devant les Etats-Unis qu'il s'agisse des importations, des exportations ou des investissements directs.

La création de la ZLEA pourrait bien inverser cette situation.

Les négociations ont été engagées dès 1998 et se caractérisent par un champ très large, comprenant pratiquement tous les aspects des règles régissant les échanges, à l'exception des normes sociales et environnementales.

Chaque secteur a été confié à des groupes de négociation ou à des groupes de travail dont les présidences ont été réparties entre les différents Etats et dont les travaux sont coordonnés par le Comité de négociations commerciales (CNC) de la ZLEA.

Un programme de travail rigoureux a été défini afin de parvenir à la mise en place de la ZLEA en 2005.

Un comité formé de la Banque interaméricaine de développement (BID), de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes

(CEPAL) et de l'Organisation des Etats américains (OEA) appuie au plan technique ces groupes de négociation.

Chaque réunion institutionnelle est précédée d'une réunion d'hommes d'affaires qui sont habilités à présenter officiellement leurs propositions aux groupes de travail.

Cette machine à négocier a tout d'abord pour vertu de multiplier les contacts entre les administrations et les milieux intéressés.

Elle a permis également, lors de la réunion des ministres du commerce des Amériques à Toronto les 3 et 4 novembre 1999, l'adoption de dix-huit mesures concrètes. Huit de ces mesures concernent explicitement les procédures douanières et dix sont des mesures générales de transparence.

Hors du cadre officiel, ces contacts ont permis de faire progresser des négociations bilatérales. L'Argentine et les Etats-Unis viennent ainsi de signer un accord sur le commerce électronique.

Lors de la conférence de Seattle, M. Luiz Felipe Lampreia, ministre des relations extérieures du Brésil, s'est ainsi fait l'avocat des revendications des pays émergents. Se déclarant favorable à un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, il a stigmatisé le protectionnisme des pays développés dans le secteur agricole et leurs mécanismes de subventions aux exportations et demandé un réexamen approfondi des accords de Marrakech.

Le Brésil, en tant que pays leader du MERCOSUR, se devait de défendre les positions de ses partenaires eux-mêmes radicalisés par la crise qu'ils traversaient. Le rétablissement de la situation économique de ces pays peut créer un autre état d'esprit.

A Toronto, les Etats d'Amérique du Sud ont obtenu que la déclaration ministérielle réaffirme explicitement le principe d'un l'engagement unique, « équilibré, global, et compatible avec l'OMC ».

Cette affirmation a mis en échec la volonté des Etats-Unis et du Canada de laisser ouverte la possibilité de « récoltes précoces » et sur cette question, les Etats d'Amérique du Sud ont conforté la posture européenne.

Les travaux au sein des neuf groupes de négociation semblent à ce jour peu substantiels autant que peuvent en juger les observateurs extérieurs. Les parties ne

sont pas d'accord sur le rythme de désarmement tarifaire et les mesures de sauvegarde. Les groupes de négociation en sont encore au stade des réflexions et des analyses et se concentrent sur des questions non tarifaires.

La volonté des Etats-Unis de transposer dans le cadre de la ZLEA ce qu'elle a obtenu du Mexique dans celui de l'ALENA en matière de normes sociales et environnementales peut par ailleurs bloquer le processus. Pourtant, les Etats-Unis ont simplement obtenu d'annexer au traité de l'ALENA deux accords de coopération dans ces deux domaines qui ne vont pas au-delà des déclarations d'intention. Mais les pays du MERCOSUR sont très hostiles à toute initiative intégrant un tant soit peu ces questions dans le champ des négociations commerciales.

Sur les sujets classiques, il existe aussi de fortes divergences. Les petits pays d'Amérique du Sud, notamment, sont attachés au protectionnisme agricole, au nom de la sécurité alimentaire et de considérations proches de la « multifonctionnalité », même si l'expression n'est pas employée. Le concept fait même des progrès dans un pays comme le Brésil, les Argentins étant beaucoup plus réfractaires. Ils se plaignent de la difficulté d'accéder au marché nord-américain en raison des normes sanitaires et phytosanitaires.

3.2. PILLIERS D'UN MONDE MULTILATERAL

Le sommet de Rio a permis de définir le champ du dialogue qui doit se développer entre l'Union et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes.

Il s'agit d'instituer, selon les termes de la déclaration adoptée à cette occasion « un partenariat stratégique » entre les deux régions. La dimension économique de cette ambition est importante mais elle ne doit pas occulter les autres domaines où la coopération peut se développer et s'est déjà développée ces dernières années.

Dans le domaine économique, la déclaration de Rio a d'ailleurs entériné des principes qui pourront contribuer à constituer une alliance dans les négociations multilatérales. Les signataires se sont déclarés favorables au lancement d'un « nouveau cycle de négociations commerciales globales n'excluant aucun domaine,

visant à réduire les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce des biens et des services». Ils ont également exprimé leur rejet de toutes mesures présentant un caractère unilatéral et un effet extraterritorial et se sont prononcés en faveur d'une réforme du système financier international et d'un plan d'action pour la stabilité financière internationale, qui comprenne la surveillance du système financier mondial en vue de prévenir les crises.

Un programme en onze points a été adopté à Rio. Il recouvre l'économie mais aussi la promotion des droits de l'Homme, la coopération dans la lutte contre la drogue, la coopération scolaire et universitaire, etc.

Le sommet de Rio a également institué un groupe birégional au niveau des hauts fonctionnaires qui doit se réunir régulièrement.

Depuis le sommet de Rio, le Portugal a accueilli à Vilamoura, du 21 au 24 février 2000, les réunions ministérielles Union européenne-groupe de Rio et Union européenne-groupe de San José dans le cadre du dialogue politique institutionnalisé qui lie la Communauté à l'Amérique latine. Des rencontres ont également eu lieu avec le Mexique, avec les pays du MERCOSUR et les pays associés et avec la Communauté andine.

Ces cinq réunions ont été l'occasion d'échanges de vues sur des sujets politiques, économique et de coopération d'intérêt commun et d'engager un débat sur différents thèmes, notamment l'OMC après Seattle, les négociations bilatérales, le renforcement de la concertation dans les enceintes internationales ainsi que le suivi du sommet de Rio. Un document conjoint a marqué la clôture de ces rencontres. Chaque sous-groupe régional a souhaité tirer profit de ces réunions pour faire progresser ses principales demandes.

Le pays du MERCOSUR n'ont pas admis le principe d'un découplage du calendrier des négociations et ont plaidé pour le lancement, dès avril, des négociations sur tous les sujets et pour la conclusion du processus en trois ans.

Les intérêts mutuels entre le MERCOSUR et l'Union européenne conduisent naturellement à un renforcement de ce dialogue. Si l'on excepte la question agricole, il n'existe aucun obstacle sérieux à la conclusion d'un accord libéralisant largement les échanges. L'association à l'Union européenne sera un facteur d'intégration du

MERCOSUR et équilibrera ses relations avec les Etats-Unis. Elle favorisera l'émergence d'un monde multipolaire.

Dans les prochaines négociations multilatérales, le MERCOSUR peut devenir un allié des Européens. Contrairement à certains pays en développement comme l'Inde, les pays du MERCOSUR sont favorables à l'ouverture d'un nouveau cycle commercial large, incluant les « nouveaux sujets», mais en demeurant réservés sur les normes environnementales et sociales.

La résolution de la question agricole suppose en premier lieu une bonne compréhension des positions des uns et des autres car, trop souvent, les négociations sont brouillées par des malentendus. Les Européens doivent comprendre la nature de l'enjeu pour les pays du MERCOSUR dont les structures agricoles sont en pleine mutation.

Au Brésil, l'agriculture est passée, comme le reste de l'économie, d'un mode d'organisation où l'Etat jouait un rôle important via des subventions et des prix minima garantis à une économie dérégulée. Les mutations techniques rendent inopérants les politiques d'accès à la terre et de réforme agraire. Le nombre d'actifs agricoles a diminué de 23 % dans les dix dernières années, générant un exode rural massif. La question des coûts sociaux de cette politique n'est pour l'instant pas prise en compte par les politiques publiques.

En Argentine, la politique engagée dans les années 1990 a permis à l'agriculture de reprendre le chemin de la croissance. La hausse générale des cours des matières premières, la stabilité monétaire et la suppression des taxes et entraves aux exportations ont dynamisé ce secteur. L'appui des banques et les conditions climatiques favorables ont entraîné d'importants gains de productivité se traduisant par des records successifs de productions. La production bovine a recouvré son statut sanitaire, compromis par la présence endémique de la fièvre aphteuse, et la production laitière a connu un fort développement grâce à une complète réorganisation et modernisation de l'industrie autour d'un petit nombre de grands groupes. L'industrie agro-alimentaire participe à 30,9 % des exportations du pays.

Cette évolution est donc à contre courant de celle de l'agriculture européenne puissamment organisée, commençant à intégrer les coûts sociaux et même certaines préoccupations environnementales.

Les intérêts sont-ils pour autant totalement irréconciliables ?

Tout d'abord, on soulignera que l'agriculture américaine est elle-même plus subventionnée que l'agriculture européenne. L'agriculteur américain reçoit en moyenne 7 700 dollars par an tandis que l'agriculteur européen reçoit 2 900 euros. Les Etats-Unis soutiennent leurs exportations par des méthodes aussi efficaces mais moins visibles que celles de l'Union : les « marketing loans », l'aide alimentaire (20 % des exportations américaines de céréales) et les programmes de crédit export. Les secteurs sensibles sont protégés qu'il s'agisse des produits laitiers, de la viande ou du sucre.

Il convient de faire valoir que la politique agricole communautaire est en cours de réforme depuis 1992. L'Union européenne subventionne de moins en moins ses exportations. Le montant total des restitutions a été divisé par deux entre 1992 et 1999. La protection du marché ne repose plus essentiellement sur des restrictions quantitatives mais sur des tarifs.

De même, la baisse des subventions à l'exportation est un aspect à faire valoir dans ces négociations. Les exportateurs européens prennent de plus en plus conscience qu'il leur faut changer de stratégie. Certains d'entre eux ont réalisé des investissements dans le MERCOSUR afin de réexporter.

S'agissant de l'accès au marché, l'Union peut faire valoir que seuls quelques produits sont sensibles : la viande, le sucre, les céréales, les produits laitiers et la cellulose.

Le séminaire « les enjeux politiques et économiques de la négociation Union européenne-MERCOSUR et le noeud agricole », organisé par l'Université de Sao Paulo et l'Institut d'études politiques, les 20 et 21 mai 1999, a permis de mieux cerner les points délicats.

S'il existe à court terme des divergences importantes sur le dossier agricole, l'évolution à long terme laisse toutes ses chances à un compromis.

L'Union européenne a encore un sérieux retard s'agissant de ses structures de négociation avec le MERCOSUR. Comparées à celles de la ZLEA, elles

semblent même dérisoires. Quelques réunions ministérielles ne peuvent créer une véritable dynamique de négociation.

Les négociations commerciales supposent une bonne connaissance mutuelle, spécialement quand elles portent sur les nouveaux sujets.

Les prochaines rencontres seront à ce titre décisives. Il est souhaitable qu'elles aboutissent à la création de comités de négociation et à l'élaboration d'un calendrier serré. Il conviendrait également qu'elles associent à leurs travaux des experts issus de la société civile et des hommes d'affaires. Les activités de la Chaire MERCOSUR de Sciences Politiques tendent justement à créer une telle synergie.

L'Union européenne peut également partager son expérience dans le domaine de la convergence des politiques économiques et dans le domaine monétaire. A ce titre, il serait intéressant que des contacts soient établis avec la Banque interaméricaine de développement (BID). Dans une perspective plus lointaine, si les Etats du MERCOSUR optaient pour la création d'une monnaie unique, il n'est pas interdit de penser que l'euro pourrait servir d'exemple et même contribuer à la solidité de cette monnaie. L'ambition de ces projets suppose qu'un dialogue soit instauré longtemps à l'avance.

A Rio, l'Union européenne s'est engagée sur la voie d'un rapprochement avec le continent latino-américain, continent qui a longtemps souffert d'une relation déséquilibrée avec les Etats-Unis.

Les Européens doivent garder en permanence à l'esprit que leurs relations avec le MERCOSUR constituent une chance de manifester leur présence dans une zone largement dominée par les Etats-Unis.

De nombreuses incertitudes pèsent encore sur les négociations entre l'Union et le MERCOSUR. Un nouveau cycle de négociation peut-il encore être lancé dans un délai raisonnable ? Le Président des Etats-Unis aura-t-il les moyens d'accélérer et de faire aboutir les négociations de la ZLEA ? Il est possible que le blocage de négociations de l'OMC conduise les Etats-Unis à se concentrer sur le développement de leurs relations avec leurs voisins.

Dans toutes les hypothèses, l'Union européenne et le MERCOSUR ont intérêt à accélérer leur processus d'échanges et de négociations.

CONCLUSION

*"Plus grave que la tristesse de ne pas avoir réussi,
c'est la honte de ne pas avoir tenté."*

(Rui Barbosa)

L'établissement d'un dialogue interrégional entre l'Union européenne et le MERCOSUR, loin de s'opposer au multilatéralisme de l'OMC, permet aux deux continents de faire valoir leur conception commune en faveur d'un monde multipolaire fondé sur un régionalisme ouvert.

Comme le souligne la Commission européenne dans une communication de 1999 sur « un nouveau partenariat Union européenne / Amérique latine à l'aube du XXIème siècle », ce partenariat présente un intérêt stratégique . Les deux zones «partagent le désir de promouvoir un système international fondé sur les principes du multilatéralisme, régi par des règles consensuelles d'application universelle et des mécanismes de surveillance multilatéraux. (...)

L'établissement d'un partenariat stratégique, d'intérêt mutuel, permettrait aux deux régions de mieux faire valoir les points de vue sur lesquels il existe une convergence de vues et d'intérêts au sein des instances internationales et des organismes multilatéraux. »

Si l'Union européenne ne parvient pas à engager rapidement un dialogue sérieux avec le MERCOSUR, les Etats-Unis seront en position dominante pour édicter les règles de la mondialisation. Stratégiquement, le dialogue entre l'Union européenne et le MERCOSUR est la première pierre en vue de promouvoir un réseau d'alliance. L'Union européenne et le MERCOSUR partagent la même conception d'un monde réellement multipolaire fondé sur des intégrations régionales

ouvertes (global traders) : primauté de la règle de droit international sur les rapports de force, démocratie et respect des droits de l'homme, règlement des conflits pacifique et multilatéral. Les deux zones sont d'accord pour construire un multilatéralisme basé sur des ensembles régionaux intégrés et ouverts. La proximité de leurs projets leur permet de se considérer mutuellement comme des partenaires stratégiques sur la scène internationale. Leur relation doit devenir le noyau des relations entre l'Europe et l'Amérique latine. Les deux zones doivent donc coopérer pour élaborer un projet commun en matière de réglementation du système international, que ce soit dans la sphère commerciale à l'OMC ou dans les autres domaines de coopération internationale comme au FMI ou à l'ONU. Le renforcement de l'axe euro/latino-américain accroît l'importance de l'Union européenne et du MERCOSUR pour les Etats-Unis, peut agir comme facteur dissuasif contre l'unilatéralisme américain et favoriser la « multilatéralisation » de la politique américaine.

Malgré les différences apportées par les différents Etats membres de l'Union européenne dans leur approche de l'Amérique latine, il est cependant clair que le MERCOSUR doit constituer un partenaire de toute première importance aux plans stratégiques, politique et économique.

Pour l'Union européenne, le MERCOSUR représente la meilleure opportunité pour fortifier les liens avec un projet « frère ». L'Union européenne n'a pas intérêt à ce que le MERCOSUR soit dilué dans une vaste zone de libre-échange sur le continent américain. Pour le MERCOSUR, l'Union européenne est un contrepoids utile face au voisin américain. Il ne s'agit pas, pour l'Union européenne, de constituer une alternative aux Etats-Unis, mais seulement un partenaire supplémentaire au MERCOSUR.

REFERENCES BIBLIOGRAPHIQUES

OUVRAGES EN FRANÇAIS

- ATLASECO 2003. Atlas économique mondial. Paris, Le nouvel observateur, 2003.
- BONIFACE, Pascal. L'Année stratégique 2003. Paris, Institut de Relations Internationales et Stratégiques, 2002
- CHAUPRADE, Aymeric. Géopolitique: constantes et changements dans l'histoire. Paris, Ellipses, 2001.
- HACHETTE Dictionnaire Encyclopédique Illustré. Paris, Hachette Livre, 2001.
- MEDEIROS, M. La genèse du MERCOSUR. Paris, L'Harmattan, 2000.
- MUSSET, Alain et SORIA, Victor. ALENA-MERCOSUR : enjeux et limites de l'intégration américaine. Paris, Institut des hautes études de l'Amérique Latine, 2001.
- YVARS, B. L'Union européenne et le MERCOSUR, deux voies spécifiques d'intégrations et d'insertion dans la mondialisation des activités. Bordeaux, Centre d'Economie du Développement, 2001.

OUVRAGES EN PORTUGAIS

- ACCIOLI, Elizabeth. Mercosul & União Européia. São Paulo, Juruá, 2001
- MARIANO, Marcelo Passini. A Estrutura Institucional do Mercosul. Rio de Janeiro, Aduaneiras, 2000.

OUVRAGE EN ESPAGNOL

- PATTEN, C. Europa y América Latina : nuevos impulsos para nuevos retos. Madrid, CELARE, 2000.

ARTICLES EN FRANÇAIS

- SEVILLA, J-J. "L'Amérique du Sud résiste à la volonté de Washington de créer une zone de libre-échange". Paris, Le Monde, 19/05/1997.
- DA SILVA, Luiz Inácio Lula. Le Brésil et le monde. Paris, Le Monde, 18/02/2003.

ARTICLES EN ESPAGNOL

- BOUZAS, R. El ALCA o el MERCOSUR? Buenos Aires, El Clarín, 26/03/2001.
- GOSMAN, E. Brasil propone un acuerdo MERCOSUR-EE.UU. Buenos Aires, El Clarín, 18/04/2001

SITES INTERNET

- <http://www.europa.eu.int/>
- <http://www.mercosur.org.uy/>
- <http://www.mercosul.gov.br/>
- <http://www.nafta-sec-alena.org/>
- http://www.ftaa-alca.org/alca_f.asp

TABLE DES MATIERES

INTRODUCTION.....	3
1. LE MERCOSUR EN CONSTRUCTION	6
1. 1. DESEQUILIBRES ET DIVERGENCES	6
1.1.1. Le repositionnement économique des Etats	7
1.1.2. Le cadre politico-social	14
1. 2. LA DIMENSION DU MERCOSUR.....	20
1.2.1. La dimension institutionnelle	21
1.2.2. La dimension économique	24
2. LE MERCOSUR ENTRE LA NEGOCIATION: ZLEA ET UE.....	27
2. 1. UN PROJET AMERICAIN	27
2.1.1. Le couronnement d'un processus d'intégration régionale.....	28
2.1.2. Des avancées réelles et des problèmes difficiles à résoudre	29
2. 2. LA COOPERATION EUROPEENNE.....	31
2.2.1. UE : dialogue fructueux, un partenaire proche.....	31
2.2.2. La place du MERCOSUR au sein de l'UE.....	34
3. MERCOSUR ET UNION EUROPEENNE : VERS UN MONDE MULTIPOLAIRE...38	
3. 1. MERCOSUR, UN MARCHE A PROTEGER.....	38
3. 2. PILIERS D'UN MONDE MULTILATERAL	41
CONCLUSION	46
REFERÊNCES BIBLIOGRÂPHIQUES	48