

1998 - 415

# **MEMOIRE DE GEOPOLITIQUE**

**LE BRESIL ET L'INTEGRATION SUD-AMERICAINE**

**LCL SERRANO - ARMEE DE TERRE DU BRESIL**

A6

# LE BRÉSIL ET L'INTEGRATION SUD AMERICAIN

## 1. INTRODUCTION

L'établissement du projet brésilien de développement économique et social nécessite une intégration de plus en plus étroite avec le monde extérieur. Actuellement, un pays ne peut plus ignorer le monde. Cette attitude entraînerait la condamnation à la paralysie, à la régression et au affaiblissement.

Compte tenu du processus de mondialisation, le Brésil renforce le poids des relations extérieures. Son capacité d'investissement, l'échelle de son économie, la compétitivité interne et internationale de ses produits et le niveau technologique de ses industries, services et agriculture relèvent en grande partie de son adaptation à l'économie mondialisée.

Il faut que le Brésil prenne en compte la mondialisation comme une réalité objective qui exige des nouvelles définitions politiques, une action plus active dans le scénario mondial et régional ainsi qu'une vision globale de ses objectifs, atouts et faiblesses. Il faut également que le pays sache profiter de l'ensemble d'opportunités, défis et risques que le processus pose à une nation en développement.

Le Brésil est un pays de dimension continentale, avec une population importante, qui possède une économie dynamique et en croissance et un commerce extérieur équilibré. Par contre, il faut consolider la stabilisation économique, durement atteinte. Il faut également promouvoir l'ouverture compétitive vers l'extérieur et l'accélération du rythme de croissance, fondamentale pour la réduction du niveau de pauvreté d'une importante partie de la population.

Ainsi, devenir plus compétitif est un besoin fondamental pour que le Brésil réussisse à s'intégrer d'une façon équilibrée à l'économie mondialisée. Il le faut donc améliorer la productivité de l'économie et des normes de qualité de ses produits et services, autant que réduire ses coûts de production.

L'intégration régionale est une façon d'amplifier et d'améliorer la compétitivité de l'économie brésilienne. L'intégration est aussi l'instrument pour la rendre plus séduisante aux pays disposant de réserves de capitaux et de connaissances technologiques qui cherchent des partenariats économiques et une plus grande participation dans le bénéfice du commerce mondial.

La formation d'un bloc économique et commercial avec d'autres pays sud-américains est un choix naturel pour le Brésil, en vertu de la similarité de leurs économies en ce qui concerne le degré d'ouverture extérieur, le niveau technologique et de productivité de leurs industries. Ce bloc représente donc un espace de concurrence moyen, dans lequel l'économie brésilienne et celles des pays associés peuvent se préparer avant de faire face à la concurrence globale posée par l'inéluctable processus de mondialisation.

Pour aboutir au but de ce mémoire, je vais d'abord caractériser le Brésil comme acteur international, en soulignant superficiellement ses données économiques et commerciales. Ensuite, il convient de montrer l'origine de l'idée d'intégration des pays sud-américains, proposée par la CEPAL (Commission économique pour l'Amérique latine) comme une façon de promouvoir l'industrialisation régionale. Finalement, je traiterai du processus actuel d'intégration, en parlant successivement de la création du Mercosul, son élargissement vers d'autres pays sud-américains et le défi posé par la mise en place

d'une zone de libre échange englobant tout le continent, proposée par les Etats-Unis.

## **2. LE PROFIL DU BRESIL COMME ACTEUR INTERNATIONAL**

Le Brésil se caractérise par sa dimension continentale et sa population de 160 millions d'habitants. Il possède plus de dix mille kilomètres de frontières terrestres avec dix pays, avec lesquels il entretient des relations pacifiques depuis plus de 125 ans. Son PIB d'environ 800 milliards de dollars atteindra le chiffre de mille milliards au début du prochain siècle. En plus, le Brésil a consolidé le régime démocratique et est devenu un important marché en développement.

Le commerce extérieur brésilien est bien équilibré et diversifié, tant en ce qui concerne la destination et l'origine des échanges qu'à la nature des marchandises échangées. En 1996, 28% des exportations brésiliennes étaient destinées à l'Europe, 22% à l'Amérique du nord, 21% à l'Amérique du sud et 20% à l'Asie. Les biens industrialisés correspondent à 55% des exportations, tandis que les produits semi-industrialisés et les matières premières correspondent respectivement à 22% et 23%.

La chute de l'inflation a supprimé le plus grave handicap qui affectait la crédibilité des politiques économiques du Brésil. La réduction de l'inflation a aussi entraîné l'augmentation qualitative et quantitative du marché brésilien. L'augmentation du revenu d'une large partie de la population, qui subissait plus fortement les effets de l'inflation, a élargi l'échelle du marché économique.

D'un autre côté, les démarches vers la libéralisation commerciale sont fermes. La réduction des taux d'importation, qui ont chuté de 52% à environ 14% depuis 1992, a créé des nouvelles opportunités des affaires internationales, ce qui augmente l'intérêt par le Brésil, multiplie ses partenariats et lui attribue un plus grand pouvoir de négociation au sein de ses relations internationales.

Il faut ajouter à ces caractéristiques le fait que le Brésil est un pays périphérique pour les principaux flux du commerce mondial. Le Brésil ne se situe proche d'aucun des grands pôles économiques ou stratégiques du monde. Par conséquent, la proximité physique qui polarise autant des pays, comme le Mexique par exemple, ne l'affecte pas. Cette caractéristique lui permet de développer des relations sans les contraintes du déterminisme géographique. Etant éloigné des principaux pôles, le Brésil a la liberté de les chercher. N'étant pas assujettie à de polarisation géographique, il peut devenir, d'une certaine façon, son propre pôle.

Le poids de son économie vis-à-vis celles de ses voisins attribue naturellement au Brésil un rôle capital dans le processus d'intégration. L'idée d'intégration cependant n'est pas récente, comme nous verrons ensuite.

## **3. LES ANTECEDENTS DE L'INTEGRATION**

L'idée d'une intégration régionale au sein de l'Amérique latine a été proposée dans le début des années cinquante. C'était la CEPAL qui a inséré dans plusieurs de ses résolutions le projet d'une union douanière dans l'Amérique latine. Le but était d'accélérer le développement économique aussi bien qu'entamer l'industrialisation dans la région.

Le Brésil a donc considéré l'idée de formation d'une zone de libre échange englobant les pays méridionaux de l'Amérique du sud, avec lesquels son commerce était déjà plus intense.

Après l'adhésion d'autres pays au projet, il a été finalement créé en 1960 l'Association latino-américaine de libre échange (ALALE), dont le but était de constituer une zone initiale de libre-échange dans un délai de douze ans.

Au début, l'ALALE a fait quelques progrès, mais à partir de la deuxième moitié des années soixante jusqu'à la fin de la décennie quatre-vingts, la politique d'industrialisation fondée sur la substitution des importations et l'établissement de règles protectionnistes du marché interne, adoptée par le Brésil ainsi que par d'autres pays, a paralysé le processus d'intégration du continent.

Face à l'incapacité d'aboutir à la zone de libre échange selon les critères de l'ALALE, les pays de la région ont décidé de réviser ses conditions, en procédant à la signature d'un nouvel accord. L'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), née en 1980, a rendu plus modestes et souples les objectifs d'intégration. L'établissement de délais rigides pour l'intégration a été abandonné et on a établi un système de préférences tarifaires qui permet l'établissement des accords bilatéraux sans l'obligation d'étendre ses concessions aux autres pays de l'association.

Malgré la création de l'ALADI, le commerce régional n'arrive pas à s'élargir, du fait tant du maintien des politiques protectionnistes que des crises du pétrole et de la dette, lesquelles ont ravagé les économies du continent. Les échanges régionaux ont chuté de la moitié au milieu des années quatre-vingts.

Cependant, à cette époque les politiques substitutives ont commencé à s'épuiser. Des nouvelles formes de production et d'administration découlant de la mondialisation montrait que le chemin jusqu'alors adopté par le Brésil et ses voisins sud-américains ne satisfaisait plus à leurs besoins de développement économique.

Les pays sud-américains ont commencé à effectuer la modernisation de leurs modèles de développement, vers l'ouverture économique extérieure, libéralisation commerciale et privatisations.

Dans ce nouveau cadre, le Brésil a choisi de revenir sur sa politique protectionniste et nouer la constitution d'un bloc régional, comme la façon la plus convenable de lui assurer une insertion satisfaisante dans les flux commerciaux mondialisés.

#### **4. LE MARCHÉ COMMUN DU SUD (MERCOSUD)**

Le Brésil et l'Argentine, à la suite de leurs processus de restauration de la démocratie, vers le milieu des années 80, ont lancé les bases de nouvelles relations bilatérales. En 1985, les deux pays ont exprimé leur ferme volonté d'accélérer le processus d'intégration mutuelle. Par la même occasion une déclaration conjointe sur la politique nucléaire affirmant les objectifs pacifiques de la coopération bilatérale a été signée. Cet accord, en dévoilant les programmes nucléaires à travers la création d'une agence binationale de contrôle, a mis fin aux méfiances réciproques qui persistaient encore et a ouvert le chemin vers l'intégration.

Il est important de souligner l'aspect stratégique de cette nouvelle relation Brésil-Argentine. Elle ne pouvait pas être entamée avant que des rapports fondés sur la stricte confiance mutuelle ne soient pas assurés.

La première démarche concrète vers l'intégration était l'implantation en 1986 par les Présidents brésilien et argentin du Programme d'intégration et coopération économique (PICE). Le but de ce programme était de permettre l'ouverture sélective des respectifs marchés, afin de permettre l'adaptation progressive des entreprises nationales aux nouvelles conditions de concurrence.

En août 1990, le Paraguay et l'Uruguay ont adhéré au processus entamé par le Brésil et l'Argentine. Dans l'année suivante, les quatre pays ont signé le Traité

d'Asunción (la capitale du Paraguay), en définissant les bases pour la création du Mercosud.

Le Mercosud consacre tant la continuité que la modification des efforts d'intégration effectués jusque maintenant dans le continent. Dans le cadre régional il cherche poursuivre le travail de l'ALALE et de l'ALADI et dans le cadre bilatéral il a pour objet d'approfondir les principes préalablement établis entre le Brésil et l'Argentine.

Le Mercosud est la réponse pragmatique des pays membres aux nouveaux besoins des relations internationales.

#### **4.1. Le Processus d'Intégration**

Le Traité d'Asunción a établi les mécanismes destinés à la mise sur pieds d'une zone de libre échange et d'une union douanière. Son objectif est de créer les moyens nécessaires à l'amplification des actuelles dimensions des marchés nationaux, condition fondamentale à l'accélération du processus de développement accompagné par la justice sociale. Cet objectif doit être atteint en utilisant aux mieux les ressources disponibles, la préservation de l'environnement, l'élargissement des interconnexions physiques, la coordination des politiques macro-économiques et la complémentarité des économies.

Afin de permettre la graduelle adaptation des pays membres au processus d'intégration en cours, le Traité d'Asunción a mis en place les instruments suivants:

- programme de libéralisation commerciale, destiné à la réduction progressive des taux commerciaux entre les Etats membres, ainsi qu'à la suppression des restrictions d'autres natures, avec le but d'aboutir à une zone de libre échange.

- mise en place d'une union douanière à travers l'adoption d'un taux extérieur commun pour l'importation de produits ne venant pas du Mercosud.

- coordination des politiques macro-économiques de façon graduelle et conciliée au Programme de libéralisation commerciale, afin d'assurer les conditions convenables de concurrence entre les pays membres.

- système de réglage de controverses qui peuvent avoir lieu entre les Etats partenaires.

- clauses de sauvegarde auxquelles un pays membre peut faire appel contre l'importation à outrance par un autre pays membre des produits qui puissent porter préjudice à son marché.

La transition vers la zone de libre échange s'est achevée le 31 décembre 1994. Pendant cette période les obstacles à la libre circulation de biens, capitaux et de personnes ont été enlevés, ainsi que les éléments encombrants au processus d'intégration datant de la phase protectionniste de substitution des importations.

Le processus d'intégration acquiert, après la signature du Protocole d'Ouro Preto, du nom de la ville brésilienne où le sommet a eu lieu, le statut concret d'une union douanière, à partir du 1 janvier 1995. Il a été adopté un taux extérieur commun de 12 %.

A partir du sommet d'Ouro Preto le Mercosul passe à compter sur des institutions rendant faisables l'approfondissement de l'intégration aussi bien que les affaires conjointes avec des pays tiers.

#### **4.2. Structure Institutionnelle du Mercosud**

##### **4.2.1. Conseil du Marché Commun**

C'est l'organe supérieur du Mercosud, responsable de la conduite politique du processus d'intégration. Il est constitué par les ministres des relations extérieures et les ministres de l'économie de chaque pays.

La présidence tournante du Conseil est exercée pour des périodes de six mois.

#### 4.2.2. Groupe du Marché Commun

C'est l'organe exécutif du Mercosud. Il est composé par quatre membres effectifs et par quatre membres provisoires de chaque pays, parmi lesquels, la présence des représentants des ministères des relations extérieures et de l'économie est obligatoire.

#### 4.2.3. Commission de Commerce

C'est l'organe chargé de soutenir le Groupe du Marché Commun et de surveiller l'application des instruments de politique commerciale adoptés au sein du Mercosud.

#### 4.2.4. Commission Parlementaire Conjointe

C'est l'organe représentatif des parlements des pays membres, intégré par un nombre égal des représentants de chaque pays. Son rôle est d'accélérer les procédés parlementaires de chaque pays en ce qui concerne la promptitude de mise en oeuvre des règles émanées des divers organes du Mercosud et d'harmoniser les législations concernant au processus d'intégration.

4.2.5. Le protocole d'Ouro Preto a confirmé le système de prise de décisions consensuelles adopté lors de la signature du traité d'Asunción, ainsi qu'a reconnu le Mercosud comme une personne juridique de droit international.

### 4.3. Les résultats de l'intégration

Les données concernant le commerce du Brésil avec ses partenaires du Mercosud démontrent un net dynamisme. Entre 1990, l'année précédente à la signature du Traité d'Asunción, et 1994, l'année d'aboutissement à la zone de libre échange, le commerce brésilien avec ces pays s'est élargi d'à peu près 300%, en passant d'un chiffre de 3,6 milliards à 10,5 milliards de dollars. Les exportations brésiliennes ont atteint durant cette période une augmentation encore plus importante, d'environ 350%, dont la plupart était absorbée par l'Argentine.

L'Argentine, en dépassant le Japon, est devenue le deuxième marché le plus important pour les exportations brésiliennes, n'étant dépassée que par les Etats-Unis.

Les données suivantes donnent une idée de l'importance du Mercosud pour le commerce extérieur du Brésil:

BLOC	1990	1992	1994
Mercosud	4,2%	11,4%	13,6%
ALADI(sauf Mercosud)	6,0%	9,7%	8,8%
Asie	16,8%	15,5%	16,2%
UE	31,4%	29,6%	27,1%
ALENA	26,2%	20,8%	21,7%

Le Mercosud, considéré par le Brésil comme le fer de lance de l'intégration de toute l'Amérique du sud, a déjà beaucoup réussi, en dépit de sa récente création. En plus du bilan commercial, l'intégration avance aussi en plusieurs d'autres domaines, y compris le militaire. Les armées du Brésil et d'Argentine se rapprochent de plus en plus, ayant déjà réalisé pour la deuxième année consécutive des manoeuvres conjointes. Des forces uruguayennes y participeront l'année prochaine.

Par ailleurs, le Mercosud a acquis la crédibilité internationale, grâce à la consistance des liens mis en oeuvre entre les pays membres, au caractère

démocratique qui y règne et à la taille de son marché, dont le brésilien représente la part la plus importante. Preuve de cette affirmation, est la signature, en 1995, d'un accord-cadre de coopération entre l'Union Européenne et le Mercosud, lequel devra, après négociations qui sont en train de poursuivre, aboutir à un rapprochement effectif entre les deux blocs.

## 5. L'ELARGISSEMENT DE L'INTEGRATION

5.1. Lors de la création du Mercosud, le Chili a refusé de participer à la formation du marché commun malgré l'intention des autres Etats membres de compter sur son adhésion.

L'adhésion du Chili à peine un an et demi après la mise en oeuvre de l'union douanière, en 1995, traduit bien le pouvoir d'attraction du Mercosud. Ce fait a constitué une véritable réussite sur le plan institutionnel, politique et diplomatique.

D'autre part, le Chili, étant reconnu par les investisseurs internationaux comme possesseur de variables macro-économiques bien stabilisées, attribue au Mercosud une plus grande crédibilité internationale.

Cet accord a une importance supplémentaire dans la mesure où il efface des anciennes rivalités entre le Chili et l'Argentine. L'accord également satisfait l'intérêt stratégique d'améliorer la compétitivité du Mercosud sur les marchés internationaux à cause de la constitution d'un couloir biocéanique Atlantique-Pacifique.

5.2. Après l'adhésion du Chili, c'était tout naturellement que la Bolivie le suivait, compte tenu de ses liens économiques très étroits avec le Brésil et l'Argentine. La Bolivie a été donc le premier pays du Groupe andin à signer un accord de libre échange avec le Mercosud, en décembre 1996.

L'accord, qui s'est inspiré de celui signé avec le Chili, prévoit un volet sur l'intégration physique et les investissements, lesquels porteront aussitôt des bénéfices à la région centrale du Brésil, encore relativement peu développée.

5.3. Les négociations entre le Mercosud et les pays du Groupe andin, Pérou, Colombie et Venezuela, ont été entamées en 1996. Cependant, il y a certaines divergences concernant le calendrier de la libéralisation, qui ont repoussé l'aboutissement à l'accord. Par ailleurs, la situation interne du Pérou et de la Colombie, pays déchirés par des guérillas et le trafic de stupéfiants, ne facilite pas les négociations.

Malgré ces difficultés, on attend que le Mercosud et le Groupe andin parviennent à passer un accord bloc à bloc concernant les concessions bilatérales dans le cadre de l'ALADI. Dans une deuxième étape, il serait signé un accord-cadre pour que chaque pays andin négocie son calendrier de libéralisation avec le Mercosud.

Une fois surmontées les divergences sur les termes de l'accord-cadre, les négociations devront progresser vite.

Le Venezuela, par contre, a pris l'initiative d'entamer des négociations en vue d'un accord bilatéral de libre échange d'abord avec le Brésil ensuite avec le Mercosud il y a deux ans. L'association avec le Venezuela est stratégique pour le Brésil, dans la mesure où elle stimule le flux économique et commercial entre la région nord du Brésil et les Antilles, au long de l'axe Manaus-Caracas. Le Venezuela, de son côté, considère le Brésil comme son principal partenaire potentiel et vient de signer avec ce dernier un accord de fourniture d'énergie électrique à l'état brésilien de Roraima, dont la production propre est insuffisante.

5.4. La consolidation du Mercosul, à travers l'approfondissement de la zone de libre échange et de l'union douanière, aussi bien que son élargissement, est devenue la priorité de la diplomatie brésilienne.

L'intégration régionale donne une nouvelle prospective aux anciennes et excellentes relations du Brésil avec tous ses voisins sud-américains. Un grand processus d'intégration régional dans l'Amérique du Sud, fondé sur l'intégration physique, énergétique, économique et commercial est en cours de négociation. Il permettra d'augmenter la capacité de ces pays de négocier avec les grands blocs, comme l'Union européenne, l'ALENA et l'Asie.

En fait, le Brésil prône l'organisation de l'espace économique sud-américain autour de son marché, vers la concrétisation d'une zone de libre échange sud-américaine. La taille de son économie et la convergence d'intérêts entre lui et ses voisins sont les atouts qui soutiennent cet objectif.

Parallèlement, sur l'initiative des Etats-Unis, des négociations ayant pour objet la création d'une zone de libre échange englobant toutes les Amériques sont en train d'être réalisées. Le Brésil, de son côté, mène ces négociations avec le souci d'éviter l'anéantissement de l'intégration régionale déjà acquis.

## **6. LA ZONE DE LIBRE ECHANGE DES AMERIQUES (ZLEA)**

Lors du sommet des Amériques à Miami en 1994, le Président Clinton a obtenu l'accord des autres pays du continent pour mettre en oeuvre, à partir de 2005, la Zone de libre échange des Amériques.

Vu le déficit persistant de leur balance commerciale, les Etats-Unis se sont intéressés aux marchés émergents de l'Amérique latine, notamment celui du Brésil, dont les importations croissantes pourraient pallier leur déficit face à l'ALENA.

Le Brésil a l'intérêt à obtenir un accès plus facile au marché des Etats-Unis, pourvu que l'association au sein de la ZLEA ne soit pas concrétisée au détriment de ses efforts pour aboutir à l'intégration régionale. Cela signifie que le Brésil plaide pour que la négociation soit entreprise entre les Etats-Unis et le Mercosud, après la consolidation de celui-ci, au lieu d'un schéma de négociation bilatérale où les pays latino-américains seraient admis l'un après l'autre par cooptation dans l'ALENA, comme voulaient les Etats-Unis. Cette position brésilienne, soutenue par les autres membres du Mercosud, vise à augmenter le pouvoir de négociation vis-à-vis des Etats-Unis.

Le Brésil veut éviter une exposition hâtive et insuffisamment contrôlée de son économie à un deuxième choc d'ouverture compétitive vers l'extérieur, avant que les ajustements imposés par le premier choc ne soient consolidés.

Le Brésil considère donc que la libéralisation du commerce hémisphérique doit être mise en place d'une façon graduelle et conciliée au maintien et même à la montée en puissance de son économie et de son niveau d'emploi.

## **7. CONCLUSION**

Le Mercosud, fer de lance de l'intégration sud-américaine envisagée par le Brésil, est le symbole du grand progrès qualitatif que les relations avec les pays du cône sud ont éprouvé depuis la fin des années quatre-vingts. Ce progrès est devenu possible lorsque la coopération et le partenariat ont définitivement remplacé la rivalité qui marquait les rapports entre le Brésil et l'Argentine, les deux associés majeurs de l'entreprise.

Le pays continue à travailler pour la consolidation de l'union douanière et à promouvoir les bases d'un rapport plus large entre le Mercosud et d'autres pays ou groupes de pays.

Peu à peu le Mercosud complète son caractère de nouvelle réalité économique et politique dans l'Amérique du sud et constitue le principal foyer à partir duquel il sera possible d'élargir l'intégration sud-américaine. Fermement soutenu par le caractère démocratique des pays qui le composent, le Mercosud se consolide en tant que partenaire international et comme un important renforcement à l'identité et à la projection extérieure du Brésil et des autres pays membres.

Le Brésil, en devenant moderne et compétitif, avec une économie saine, est une force en faveur d'une Zone de libre échange de l'Amérique du sud, ainsi que de la Zone de libre échange des Amériques. Il porte les conditions de perfectionner encore plus les caractéristiques qui lui qualifient comme un important partenaire hémisphérique. Le pays a un marché potentiel de 160 millions d'habitants, qui a acquis plus d'importance grâce à la stabilisation de son économie et la reprise de la croissance. C'est un marché qui, étant resté fermé pendant beaucoup de temps, rallie à sa dimension une grande capacité et disposition d'absorber des investissements et services.

Mais, d'un autre côté, le Brésil poursuit une politique extérieure équilibrée et penchée vers la consolidation de son profil de pays qui a des rapports économiques, commerciaux et politiques globaux. Cela signifie que l'intégration sud-américaine, la ZLEA, les rapports avec l'Union européenne et l'Asie sont conçus comme des options qui se renforcent et augmentent son pouvoir de négociation et ses atouts diplomatiques. Dans ce sens, la mise en place d'un accord Mercosud-Union européenne satisfait le but brésilien de contrebalancer, dans la mesure du possible, la grande poussée que la ZLEA devra donner à ses rapports avec les Etats-Unis.

Enfin, sans que son projet national consacre une vocation d'hégémonie régionale, le Brésil sans aucun doute réunit un bon potentiel pour effectuer un bond qualitatif tant dans son développement intérieur que dans son insertion internationale.

## BIBLIOGRAPHIE

- O Mercosul no Contexto Regional e Internacional  
ALMEIDA, Paulo Roberto de. Edições Aduaneiras, 1993
- A Integração Sul americana e o Mercosul  
ALMEIDA, Paulo Roberto de. Embaixada do Brasil, 1995
- O Perfil da Economia Brasileira  
Ministério das Relações Exteriores, 1996
- Boletins de Integração Latino-americana  
Ministério das Relações Exteriores
- Discursos do Ministro das Relações Exteriores  
Internet, home page du gouvernement brésilien