

## 1991. Les 20 ans du MERCOSUR

### Au-delà du clivage droite/gauche, un bilan décevant

Olivier Dabène

Lors de son premier voyage à l'étranger en tant que président élu (mais pas encore en fonction), le président brésilien Lula déclare à Buenos Aires le 2 décembre 2002 que le Marché commun du Sud (MERCOSUR) doit à la fois s'approfondir et s'élargir, afin de se rapprocher du modèle européen d'intégration. Il évoque alors un certain nombre d'objectifs, parmi lesquels la libre circulation des citoyens, une monnaie unique, des politiques communes et des institutions solides. Après le marasme provoqué par la crise argentine de 2001, les années 2002-2004 voient effectivement le processus d'intégration relancé, mais les avancées demeurent modestes au regard des ambitions affichées par la gauche, qui accède au pouvoir dans trois des quatre pays membres (Argentine, Brésil, Uruguay).

En 20 ans d'existence, le MERCOSUR a connu de nombreux épisodes similaires. Son histoire est scandée par des phases de progrès interrompues par des conjonctures critiques de changements politiques ou de crises économiques, et suivies de relances qui suscitent une montée des attentes rapidement déçues.

Le MERCOSUR a connu quatre séquences de cinq ans.

**1985-1990.** Le rapprochement entre le Brésil et l'Argentine, en phase de sortie des dictatures militaires, est motivé par la volonté de construire un dispositif de défense collective de la démocratie. Le sommet de Foz de Iguazu entre le président argentin Raúl Alfonsín et le président brésilien José Sarney, le 30 novembre 1985, aborde trois sujets sensibles : les infrastructures (inauguration du pont Tancredo Neves<sup>1</sup>), le nucléaire (adoption d'une politique de transparence) et l'intégration économique comme instrument de développement et de consolidation de la démocratie. En 1986, l'Argentine et le Brésil signent un Protocole d'intégration et de complémentarité économique (PICE) puis une douzaine de protocoles sectoriels<sup>2</sup>.

**1991-1996.** L'arrivée au pouvoir de Carlos Menem en Argentine, Fernando Collor au Brésil et Alberto Lacalle en Uruguay consacre l'entrée de la région dans l'ère du consensus de Washington. Dans la même logique que l'Initiative des Amériques de Georges Bush (1990), les trois pays, auxquels s'ajoute le Paraguay, signent le Traité d'Asunción (26 mars 1991) créant le MERCOSUR, sur une base strictement commerciale. Le lancement de l'intégration économique est facilité par une conjoncture favorable de relative convergence macroéconomique. La part du commerce intra-régional rapportée au commerce total des quatre pays passe de 8,9 % en 1990 à 20,2 % en 1995. En 1994, le protocole d'Ouro Preto complète le dispositif institutionnel du MERCOSUR.

**1996-2001.** La tentative de coup d'Etat au Paraguay en 1996 contraint le MERCOSUR à revenir à sa préoccupation initiale : la consolidation de la démocratie. En 1998, le MERCOSUR adopte une « clause démocratique » (protocole d'Ushuaïa). Au plan extérieur, il accepte deux Etats associés (Chili et Bolivie) et commence à négocier en bloc avec l'Union européenne et le reste du continent (projet de zone de libre-échange des Amériques, ZLEA). Mais la séquence économique initiale prometteuse est troublée par les crises financières qui se propagent dans le monde et affectent sévèrement la région. Le Brésil dévalue sa monnaie en 1999 et l'Argentine plonge dans une crise économique sans équivalent depuis 1929. Le MERCOSUR prend en 2000 des dispositions de « relance » de l'intégration au plan commercial et institutionnel, mais évite en 2001 de célébrer son dixième anniversaire, tant il semble acquis que sa fin est proche.

<sup>1</sup> Elu président en janvier 1985, Tancredo Neves meurt en avril.

<sup>2</sup> Sur les premières années du MERCOSUR, lire O. Dabène, « L'intégration régionale en Amérique latine : le MERCOSUR », *Les Etudes du CERI*, n°8, novembre 1995.

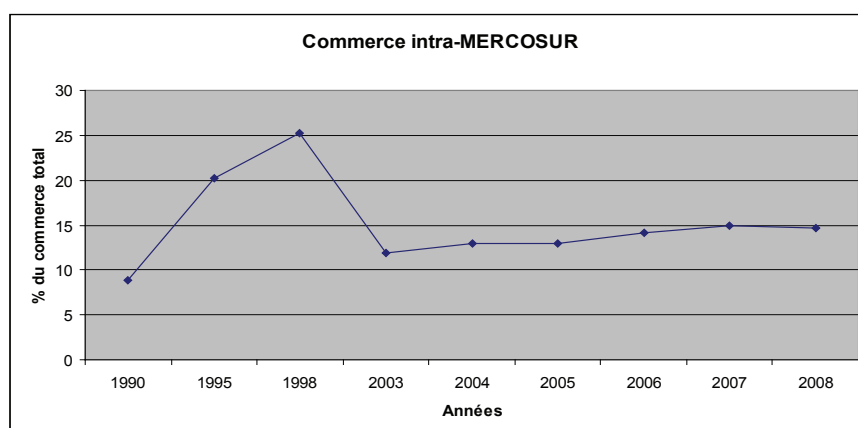
**2002-2008.** L'arrivée au pouvoir de Lula en 2002, suivie de celle de Nestor Kirchner en Argentine puis de Tabaré Vázquez en Uruguay facilite le sauvetage du MERCOSUR. Le virage à gauche de la région se traduit par le lancement d'une réforme institutionnelle volontariste et l'adoption d'un nouvel agenda d'intégration. De nouvelles institutions sont créées, d'autres font l'objet d'une réforme, à l'image du secrétariat administratif du MERCOSUR (SAM), doté d'un secteur d'assistance technique (SAT) afin de préparer les décisions et suivre leur mise en œuvre. Parallèlement, le MERCOSUR devient « social et productif » et de nouvelles politiques sont lancées, notamment la première politique redistributive – sous la forme d'un fond structurel – destinée à lutter contre les asymétries de développement dans la région. Ces réformes sont mises en œuvre alors que la conjoncture économique est très favorable, avec une demi-décennie de croissance robuste. Le MERCOSUR accueille pendant cette période un nouveau membre, le Venezuela.

**Depuis 2009.** La crise économique mondiale de 2009, qui affecte plutôt modérément l'Amérique latine, crispe la relation bilatérale Argentine/Brésil. De nombreux conflits commerciaux éclatent qui reflètent une incapacité chronique des deux pays à prendre en compte l'intérêt régional. La victoire de Dilma Rousseff, candidate du Parti des travailleurs, à l'élection présidentielle au Brésil en 2010 est toutefois un gage de relative continuité dans l'engagement du Brésil vis-à-vis du MERCOSUR, en dépit d'une attirance de plus en plus forte pour un régionalisme sud-américain.

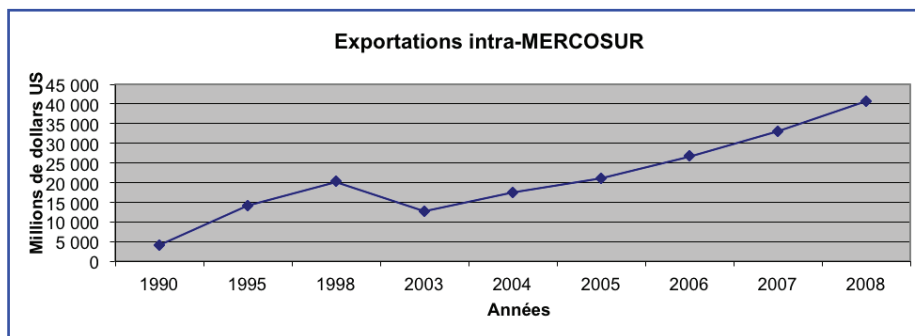
Tout au long de ces deux décennies, le MERCOSUR a été gouverné par trois projets politiques distincts – structuraliste<sup>3</sup> dans la seconde moitié des années 1980, néolibéral dans les années 1990, néostructuraliste dans les années 2000 – et chahuté par deux crises économiques en 1999/2001 et 2009. Son bilan n'est donc pas facile à établir, car il doit tenir compte des différents objectifs que ce processus d'intégration s'est assigné à chaque période, et des caractéristiques de son environnement économique extérieur.

Durant les années 1990, le MERCOSUR gouverné à droite s'emploie avec succès à dynamiser les échanges commerciaux. En quelques années, il atteint un niveau de commerce intra-régional supérieur à ceux de la région andine ou de l'Amérique centrale. Les progrès sont toutefois stoppés nets par la crise des années 1999-2001. A partir de 2003, les échanges intra-régionaux progressent de nouveau, atteignant près de 15 % du total en 2008, contre 25 % dix ans plus tôt.

Cette relative atonie du commerce intra-MERCOSUR s'explique par l'augmentation rapide des échanges des pays de la région avec le reste du monde et masque des progrès constants en volume. En 2008, les exportations totales à l'intérieur du MERCOSUR représentent plus du double de celles de 1998. Par ailleurs, la composition de ces exportations est intéressante, car elle concerne essentiellement des produits manufacturés.



<sup>3</sup> Elaboré par la CEPAL dans les années 1950-1960, le projet structuraliste d'intégration implique un rôle moteur des Etats qui planifient le développement industriel à une échelle régionale, sur la base d'une complémentarité entre les économies. Dans les années 2000, la gauche réactive en partie ce modèle.



Sources : tableaux réalisés à partir des données collectées sur CEPALSTAT, [www.eclac.cl/estadisticas/](http://www.eclac.cl/estadisticas/).

Au plan politique, il revient aussi au MERCOSUR des années 1990 d'être parvenu à s'imposer dans le paysage complexe du régionalisme latino-américain et du multilatéralisme. Très vite, le MERCOSUR constitue un pôle d'attraction pour les investisseurs étrangers et ouvre un marché important pour les firmes multinationales. Parallèlement, il constitue un contrepoids face aux Etats-Unis dans la négociation de la ZLEA, et il engage une négociation avec l'Union européenne.

Mais ces années prometteuses prennent brutalement fin avec la dévaluation brésilienne et la crise argentine. De fait, l'explosion du commerce dans la zone masquait déjà deux faiblesses structurelles.

Le MERCOSUR est tout d'abord un processus d'intégration handicapé par de profondes asymétries de développement. Sans doute parce que le thème est sensible dans l'histoire de l'intégration en Amérique latine<sup>4</sup>, il n'a pas échappé aux promoteurs du MERCOSUR<sup>5</sup>. Pour autant, le projet néolibéral les porte à croire que l'intégration régionale entraînera une convergence naturelle des économies. Or, durant la décennie 1990, les asymétries se creusent plus qu'elles ne se résorbent<sup>6</sup>, suscitant une certaine frustration au Paraguay et en Uruguay.

Par ailleurs, le MERCOSUR pêche par défaut d'institutions capables de prendre en charge l'intérêt général de la zone. Les gouvernements néolibéraux, engagés dans la voie de la dérégulation dans leur pays respectif, refusent d'envisager des créations institutionnelles au plan communautaire. Le MERCOSUR est alors dépendant de l'alchimie des sommets présidentiels et ne dispose ni d'un secrétariat en mesure d'accompagner la prise de décision, ni d'une instance juridique à même d'unifier l'interprétation des normes, ni d'un dispositif permanent de résolution des conflits.

A la faveur de la crise économique de 1999/2001 et du virage à gauche des quatre pays membres du MERCOSUR, une nouvelle conception de l'intégration régionale s'impose. Les gouvernements de gauche affichent une posture très intégrationniste, ce qui implique au plan intérieur un approfondissement de l'intégration et, au plan extérieur, une défense vigoureuse des intérêts du groupe dans les négociations internationales, face notamment aux Etats-Unis et à l'Union européenne.

Les réformes institutionnelles initiées ne sont pas dénuées d'ambiguïtés, au regard d'ambitions concernant tout particulièrement la dimension supranationale de l'intégration. En quelques années, la structure organique du MERCOSUR s'étoffe avec un Forum de consultation et concertation politique (FCCP), une Commission de représentants permanents (CRPM), un Tribunal de révision permanent (TPR), un Tribunal administratif et laboral (TAL), ou encore un Centre de promotion de l'Etat de droit (CMPED).

J'insisterai sur trois exemples.

<sup>4</sup> La marginalisation progressive du Honduras dans les échanges commerciaux en Amérique centrale dans les années 1960 n'est pas étrangère au déclenchement de la guerre contre le Salvador en 1969 et à l'enlisement du Marché commun centraméricain dans les années qui suivent. Les asymétries au sein de l'Association latino-américaine de libre-échange sont aussi à l'origine de la naissance du Groupe andin en 1969.

<sup>5</sup> Le Protocole d'Ouro Preto de 1994 évoque « une considération spéciale pour les pays et régions moins développées du MERCOSUR ». Aucune disposition particulière n'a été prise durant dix ans.

<sup>6</sup> Le PIB du Brésil en 2004 représente 53 fois celui du Paraguay, contre 49 en 1992.

La réforme du SAM en 2002-2003, en premier lieu, constitue une illustration de l'inertie des logiques intergouvernementales dans l'intégration latino-américaine. La création d'un secteur d'assistance technique (SAT) – composé de quatre personnalités de premier plan recrutées au mérite chacune dans un pays mais rémunérées par le MERCOSUR – aurait pu susciter l'apparition d'un entrepreneur d'intégration incarnant l'intérêt général de la zone. Or les diplomates se sont rapidement opposés à une telle évolution, parvenant à restreindre les prérogatives du SAT<sup>7</sup>. Son travail devient pourtant essentiel tant la prise de décision au sein du MERCOSUR a été mal préparée durant une décennie.

La création en 2004-2005 d'un parlement (PARLASUR), en second lieu, aurait pu conduire le MERCOSUR à se doter d'une institution représentative pourvue de capacités de prise de décision. De nombreuses voix se sont exprimées en ce sens, notamment au plus haut niveau du Parti des travailleurs brésilien au pouvoir depuis peu. Or là encore, le protocole constitutif du Parlement porte des marques de réticence à toute évolution supranationale de l'intégration. Le Parlement est constitué de 18 députés par Etat membre<sup>8</sup>, et se voit attribuer des prérogatives modestes. En lieu et place d'un mécanisme de codécision tel que mis en œuvre par le Parlement européen, un dispositif d'accélération de l'entrée en vigueur des normes est créé, pour le cas où l'organe décideur respecterait l'avis du PARLASUR concernant son projet de décision.

Enfin, la gauche se montre attentive à la thématique des inégalités de développement entre les pays et les régions. Influencé par le modèle européen, le MERCOSUR crée en 2005 un fond de convergence structurelle (FOCEM) d'un montant de 100 millions de dollars par an, afin de réduire les déséquilibres et asymétries régionales et nationales, développer la compétitivité, promouvoir les conditions du développement social et renforcer la structure institutionnelle. Alimenté au prorata des PIB respectifs des pays, il présente la caractéristique de geler la part du fond reçue par chaque pays<sup>9</sup>. Dans la phase de sélection des projets, le MERCOSUR n'a pas souhaité confier des prérogatives trop importantes à l'unité technique FOCEM du secrétariat, créant dans chaque pays des unités techniques nationales chargées de préparer les projets et de gérer les fonds. Le FOCEM illustre assez bien la portée et les limites de l'apport de la gauche au MERCOSUR. Il représente indiscutablement un enrichissement, car il permet d'aborder une problématique jusque-là ignorée. Mais tant dans son dispositif de prise de décision que dans ses modalités de répartition des financements, il traduit une volonté de ne pas heurter les logiques intergouvernementales. Au final, il risque fort de se convertir en droit de tirage spéciaux pour le Paraguay et en rétributions compensatoires (*side-payment*) commodes pour le Brésil.

Concernant l'agenda de l'intégration, la gauche a introduit ou développé de nouvelles thématiques, comme l'éducation, l'environnement, la science et la technologie ou encore la citoyenneté, pour lesquelles des politiques de coordination ou d'harmonisation ont été mises en œuvre. Dans la majorité des cas, le MERCOSUR n'est pas allé au-delà de la coordination de transferts de politique publique, généralement de l'Argentine et du Brésil vers le Paraguay et l'Uruguay<sup>10</sup>.

La gauche s'est donc montrée timide en matière d'approfondissement du MERCOSUR, que ce soit au moment des réformes institutionnelles des années 2002-2005 ou dans l'enrichissement de l'agenda par l'introduction de thèmes non commerciaux. Convertie au pragmatisme et à la flexibilité, il semble bien qu'elle ait par la suite revu ses ambitions à la baisse. Le Brésil, en particulier, attache moins d'importance au MERCOSUR, à partir du moment où il se voit consacré puissance émergente par la communauté internationale. Amorcé par Fernando Henrique Cardoso en 2000, le virage sud-américain de la diplomatie brésilienne est accentué par le président Lula. En 2008, le traité constitutif de l'Union

---

<sup>7</sup> Je raconte cet épisode en détail dans O. Dabène, *The Politics of Regional Integration in Latin America. Theoretical and Comparative Explorations*, New York, Palgrave MacMillan, 2009, p. 99-100.

<sup>8</sup> A terme, le PARLASUR comptera 75 Brésiliens, 43 Argentins, 18 Paraguayens et 18 Uruguayens.

<sup>9</sup> Contributeurs : Brésil : 70 % ; Argentine : 27 % ; Uruguay : 2 % ; Paraguay : 1 %. Récepteurs : Paraguay : 48 % ; Uruguay : 32 % ; Argentine : 10 % ; Brésil : 10 %.

<sup>10</sup> M. Botto (dir.), *Mercosur, ¿para que sirve?*, Buenos Aires, FLACSO-IDEP, 2011. Quelques fonds ont toutefois été créés dans les domaines suivants : a éducation, appui aux PME, agriculture familiale et tourisme.

des nations sud-américaines (UNASUR) est signé à Brasilia<sup>11</sup>. Puis dans la même lancée, le Brésil se rapproche du Mexique et une Communauté d'Etats latino-américains et caribéens (CELAC) voit le jour le 23 février 2010.

Engagé dans une négociation sans fin avec l'Union européenne, élargi au Venezuela sans que ce pays ait fait l'effort d'intégrer son « acquis communautaire »<sup>12</sup>, le MERCOSUR poursuit pourtant sa progression, avec un agenda toujours plus riche et une vitalité des réseaux transnationaux d'acteurs des sociétés civiles qui n'a jamais faibli depuis 20 ans.

Lors du 41<sup>e</sup> sommet du MERCOSUR le 29 juin 2011, le ministre des Affaires étrangères brésilien Antonio Patriota dévoile l'intention du MERCOSUR d'accueillir rapidement l'Equateur et la Bolivie. En période de crispation avec l'Argentine, un élargissement permettrait une nouvelle fois au MERCOSUR de continuer à aller de l'avant. Au risque une nouvelle fois de décevoir.

---

<sup>11</sup> Sur l'UNASUR, lire : O. Dabène, « L'Union des nations sud-américaine (UNASUR). Le nouveau visage pragmatique du régionalisme sud-américain », in « Amérique latine. Political Outlook 2010 », *Les Etudes du CERI* n°169-170, décembre 2010.

<sup>12</sup> A l'été 2011, le Venezuela n'était toujours pas membre du MERCOSUR, le Sénat paraguayen n'ayant toujours pas ratifié l'adhésion.