



Etudes et Recherches n°54

L'union fait la force : L'intégration régionale et commerciale en Amérique du Sud

Coordinateur: Álvaro Artigas

Contributeurs : Sebastián Sáez, Álvaro Artigas, María Cristina Silva, Eduardo Rivas

Álvaro Artigas

Doctorant en science politique à Sciences Po Paris et rattaché au Centre d'études et de recherches internationales (CERI). Il est l'auteur de *Amérique du Sud : les démocraties inachevées*, Armand Colin, Paris, 2005.

Sebastián Sáez

Expert du Département d'Intégration et Commerce International de la Commission Economique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPAL) des Nations Unies. Auteur de *Las controversias en el marco de la Organización Mundial de Comercio: de dónde vienen, en dónde están, a dónde van*. CEPAL Serie Comercio Internacional LC/L.2502-P

Maria Cristina Silva

Vice-Directrice et Responsable des Programmes Académiques du Centre Latino-Américain pour les Relations avec l'Europe (CELARE).

Eduardo Rivas

Expert en Communication Politique et Campagnes Electorales, Département de Sciences Sociales Universidad de Buenos Aires. Assistant de Recherche détaché du Centre de Recherche et Documentation sur l'Amérique Latine (CREDAL)-Université Paris III –Sorbonne Nouvelle

Notre Europe

Notre Europe est un laboratoire de pensée indépendant dédié à l'unité européenne. Sous l'impulsion de Jacques Delors, l'association a l'ambition depuis 1996 de « **penser l'unité européenne** ».

Il s'agit de contribuer aux débats d'actualité avec le recul de l'analyse et la pertinence des propositions d'action en vue d'une **union plus étroite des peuples d'Europe**. Il s'agit également de promouvoir l'implication active des citoyens et de la société civile dans le processus de construction communautaire et l'émergence d'un espace public européen.

Dans cette optique, *Notre Europe* mène des travaux de recherche, produit et diffuse des analyses sous formes de courtes notes, d'études et d'articles, et organise des rencontres publiques et des séminaires de réflexion. Ses analyses et propositions se concentrent autour de **quatre thématiques** :

- Visions d'Europe : la méthode communautaire, l'approfondissement et l'élargissement de l'Union européenne, le projet européen sont une œuvre en perpétuel mouvement. *Notre Europe* s'efforce de tracer une voie dans la multitude des futurs possibles.

- La démocratie européenne en action : la démocratie se construit au quotidien. *Notre Europe* croit que l'intégration européenne concerne tous les citoyens, acteurs de la société civile et niveaux d'autorité dans l'Union et cherche donc à dégager les voies pour démocratiser la démocratie européenne.
- Coopération, compétition et solidarité : « *La compétition qui stimule, la coopération qui renforce et la solidarité qui unit* » sont l'essence du contrat européen selon Jacques Delors. Fidèle à cette vision, *Notre Europe* explore et avance des solutions innovantes en matière économique, sociale et de développement durable.
- Europe et gouvernance mondiale : modèle original de gouvernance dans un monde de plus en plus ouvert, l'Union européenne a un rôle croissant à jouer sur la scène internationale et pour le développement d'une gouvernance mondiale efficace, que *Notre Europe* contribue à définir.

Successivement présidée par **Jacques Delors** (1996-2004), **Pascal Lamy** (2004-05), et **Tommaso Padoa-Schioppa** (depuis novembre 2005), *Notre Europe* vise une stricte **indépendance** de pensée et œuvre dans le sens du **bien public**.

C'est pourquoi l'ensemble de ses travaux est accessible gratuitement via son site Internet, en français et en anglais : **www.notre-europe.eu**.

Notre Europe souhaite remercier les personnes suivantes pour leur participation et assistance précieuses à ce projet :

- Bertrand de Largentaye, pour sa participation active et désintéressée dans la mise en route de l'étude et dans son suivi, ainsi que pour sa relecture et ses conseils.
- Sebastián Sáez, pour son intérêt et disponibilité en relation à ce projet à Santiago du Chili, ainsi que pour la qualité de sa contribution.
- Claudio Jedlicki (CNRS-CREDAL), pour son assistance lors du processus de relecture, ainsi qu'à toute l'équipe de son laboratoire.

Table des matières

| | |
|---|----|
| Introduction | 1 |
| 1 L'intégration à la recherche d'un modèle : le cas de l'Amérique Latine | 6 |
| 1.1 Le référentiel de l'intégration commerciale en Amérique Latine | 6 |
| 1.2 L'Architecture de l'intégration régionale | 13 |
| 1.3 Un bilan contrasté de l'intégration en Amérique Latine | 18 |
| 1.4 La voie future de l'intégration | 24 |
| 2 L'impact de la régulation commerciale mondiale sur l'intégration commerciale sud-américaine | 30 |
| 2.1 Un cadre cognitif nouveau pour l'intégration régionale : le commerce extérieur | 32 |
| 2.2 La participation de la région à l'élaboration des normes commerciales mondiales | 43 |
| 3 L'impact de la régulation commerciale mondiale sur l'intégration commerciale sud-américaine | 53 |
| 3.1 L'intégration sud-américaine et son institutionnalisation | 53 |
| 3.2 Les mécanismes sud-américains d'intégration et leur rapport avec la citoyenneté | 67 |
| 3.3 Vers une nouvelle architecture régionale : la Communauté Sud-américaine de Nations | 72 |
| 4 Scénarios de l'intégration régionale : le cas du MERCOSUR | 79 |
| 4.1 Une reformulation nécessaire | 80 |
| 4.2 Un objectif à court et à moyen terme | 82 |
| 5 L'Amérique du Sud et l'Asie Orientale : vers une plus grande intégration ? | 84 |
| 5.1 Remarques finales | 87 |
| 5.2 Tendances fortes | 87 |
| Bibliographie Générale | 89 |
| Glossaire | 96 |

Introduction

L'Amérique du Sud renvoie dans l'imaginaire européen à un continent où révolutions, voltes-faces et tournants abruptes sont des épisodes récurrents. L'image du bon révolutionnaire comme celle de l'apprenti-sorcier en matière de politique économique ne sont que quelques unes des représentations associées traditionnellement à cette région qui, après deux décennies de transition politique et économique peine à trouver son stabilité et une vision commune d'avenir. L'instabilité politique et les déboires économiques à répétition ont depuis longtemps réduit la marge de crédibilité de la région, ce qui n'a pas manqué de grever son intérêt économique stratégique ainsi que sa crédibilité sur l'arène internationale. Reléguée à une place secondaire des intérêts des trois pôles dynamiques de la globalisation économique (les Etats-Unis, l'UE et la zone Asie Orientale) l'Amérique du Sud peine à accrocher ses wagons au train d'une croissance économique vertueuse, compatible avec les règles de la globalisation économique et financière. A titre d'exemple, le MERCOSUR, l'ensemble régional le plus important de la région représent moins de 2% du PNB mondial¹.

La difficile intégration du continent à la globalisation économique mondiale n'est que le reflet sur l'arène internationale de la difficulté à intégrer populations, territoires et Etats. L'Amérique du Sud reste ainsi un des continents les plus inégalitaires de la planète, où les écarts sociaux sont encore à ce jour une source d'instabilité politique et représentent un handicap considérable pour n'importe quel projet de développement à moyen terme. Les territoires sont éloignés, ce qui conspire contre une intégration physique du continent, et pose des problèmes sérieux d'infrastructure à l'intérieur même de certains pays de la région (le cas du Brésil notamment). Il en résulte que l'intégration de pays de la région est pénalisée à la base par ces contraintes structurelles. Dernier item dans cette liste de facteurs adverses, les Etats sud-américains qui aspirent à une intégration depuis plus d'un siècle, dans la pratique restent traversés par des fortes rivalités, alimentées parfois il est vrai par des intérêts extérieurs à la région.

La partie Sud des Amériques fait ainsi pâle figure à côté de l'Asie Orientale qui a su, elle, tirer profit d'une conjoncture unique et qui est devenue aujourd'hui le pôle économique le plus dynamique de la planète. Force est de constater que la voie qui a été empruntée en Amérique du Sud a été tout autre. Les promesses de l'industrialisation par substitution des importations, à la différence du cas asiatique, n'ont pas été ici tenues, en grande partie du fait des caractéristiques de l'Etat sud-américain. La rareté des objectifs stratégiques, l'instabilité des relations entre intérêts

¹ La part du MERCOSUR dans le PIB mondial était de 1,8%. Données de la Banque Mondiale (WDI online) et de l'OMC (www.wto.org).

économiques et pouvoir politique, l'endettement public irresponsable et le caractère prédateur de nombreux régimes militaires de la région ont contribué à un tel résultat.

La décennie des années 1980 et 1990 a vu la mise en place des réformes structurelles destinées à assainir les finances des pays de la région. Au moyen de privatisations, libéralisation des marchés publics et une recomposition des acteurs économiques à l'échelle de la région c'est toute l'action de l'Etat en matière de politiques économiques qui a été redessinée. A des relations de type corporatiste -comme cela était particulièrement le cas au Brésil- le nouveau modèle a imposé d'autres où l'autonomie de l'action publique apparaissait comme préférable. Une décennie après le début de ces réformes, le bilan est contrasté. L'application au pied de la lettre des principes du FMI et de recommandations d'organisations multilatérales n'ont pas tenu compte dans leur diagnostic imposé des conditions spécifiques de la région, tel qu'un faible cadre régulateur des privatisations, l'inadaptation d'une politique monétaire stricte avec les objectifs de développement si nécessaires à une région en proie à d'énormes inégalités.

Le résultat de ces décennies de réformes présente de nombreuses nuances. Il est vrai d'une part que leur application peu scrupuleuse a débouché sur des crises sociales -et par la suite politiques- d'envergure : trois gouvernements ont été évincés par la rue (Argentine en 2001, Bolivie en 2003 et l'Equateur en 2005), la relève politique a projeté sur le devant de la scène des partis contestataires du système et le crédit porté par l'opinion publique aux programmes de stabilisation économique a sensiblement diminué. L'apparition de *caudillos* au discours ambigu, tels que Chavez ou Morales, au Venezuela et en Bolivie respectivement, n'a en rien amélioré cette situation, faisant craindre un repli de la région sur elle-même et le décrochage en relation à la planète.

Rien n'est tranché pour autant. D'une part, la politique économique respecte aujourd'hui tout autant qu'hier les principes d'équilibre macro-économique, comme témoigne l'action du Brésil de Luiz Ignacio da Silva, dans le sillon chilien. Même dans le cas extrême de la nationalisation des hydrocarbures boliviens, annoncée par Evo Morales, celle-ci a été effectuée dans les règles de l'art, devant très vite composer avec les intérêts de la puissante -et voisine- Petrobras. Le très virulent chef d'Etat vénézuélien, en dépit de son discours révolutionnaire conduit sur place une politique peu éloignée des principes de marché et continue à vendre la principale ressource de ce pays aux Etats-Unis.

Comme souvent en Amérique Latine, le discours a une longueur d'avance sur l'action politique. Est-ce également le cas pour le projet de l'intégration économique et commerciale pour autant ? Sur bien des fronts, l'Amérique du Sud apparaît aujourd'hui plus unie que jamais : quelle meilleure preuve de ceci que l'alignement de tous les pays de la région au sein du G24 en vue de réformer le FMI en septembre 2006 ? Les réformes structurelles des années 1990 ne sont plus contestées et il est possible d'affirmer qu'une plus grande convergence existe entre les pays de la région en matière de politiques commerciales. Les principes du régionalisme ouvert sont unanimement partagés et nombreux sont les pays de la région qui font partie désormais d'un dense

réseau d'accords de libre-échange avec la planète, où les Etats-Unis et l'Europe et plus récemment l'Asie du Sud-est restent les orientations prioritaires. L'existence d'un référent historique commun, puis d'expériences d'association régionale sembleraient devoir faciliter l'intégration des pays de la région autour d'un projet viable, capable de venir à bout des tares historiques des Etats de la région.

La mise en place de l'intégration n'a été guère aisée à ce jour. Son parcours reste semé d'embuches, et la primauté des intérêts nationaux sur ceux de la région constitue un de ses handicaps majeurs. L'intégration commerciale n'a pas pour l'instant permis d'atteindre les objectifs qui avaient été fixés en un premier temps et force est de constater que le projet le plus abouti de la zone –le MERCOSUR- a peiné à l'heure de s'accorder sur un tarif extérieur commun. Les querelles bien trop fréquentes entre les deux grands partenaires (l'Argentine et le Brésil) et le regain de critiques en provenance des membres minoritaires comme l'Uruguay font craindre que ce soit l'architecture de la prise de décision politique qui soit à revoir, tâche immense mais réalisable. La convergence politique de présidents situés à gauche de l'échiquier politique a certainement contribué à faciliter un rapprochement de vues, sinon de projets liés à l'intégration. L'ouverture des économies et des marchés est jugée comme étant irréversible et même souhaitable au développement de la région. La paralysie des négociations du cycle de Doha et l'échec à l'heure d'obtenir un démantèlement des barrières agricoles européennes et américaines conduisent pourtant à aborder la question avec davantage de pragmatisme.

L'intégration régionale avait été favorisée dans les années 1990 par les puissances locales et comme un moyen de parer à la pression des Etats-Unis et l'UE lors des négociations commerciales internationales. Aujourd'hui pourtant, le référentiel de cette intégration a connu une évolution, et celle-ci devient avant tout un instrument au service du développement d'une région ayant fait le choix de l'ouverture des marchés.

Un tel parcours invite à la réflexion et mérite que l'on s'y attarde. L'objet de cette étude de Notre Europe est de tirer au clair les enjeux liés à l'intégration en Amérique du Sud et Latine par extension, tout en ayant comme point de référence le parcours européen, afin de mieux comprendre la forme et finalité de celle-ci. A cette fin, le rapport est divisé en quatre parties.

- La première partie s'interroge sur l'intégration commerciale et ses résultats économiques dans une optique latino-américaine large. Faisant appel à des données précises elle explore le poids des relations du continent avec le monde et la qualité économique de l'intégration. La construction régionale en Amérique Latine a ainsi progressivement abandonné une phase initiale où ont eu lieu des avancées sensibles en matière de réduction tarifaire, augmentation des échanges intra-régionaux et construction d'institutions communes. Pourtant, très vite cette convergence initiale a laissé place à une situation où les stratégies des pays membres des blocs régionaux divergent et où une surcharge bureaucratique, des normes parfois confuses, et la mise en œuvre

parcimonieuse des résolutions du bloc ont réduit les bienfaits de l'intégration. Cette section s'interroge in fine sur les moyens institutionnels qui pourraient être mobilisés pour venir à bout des impasses en matière de prise de décision des blocs régionaux et doter à la région d'une feuille de route claire

- La deuxième partie porte sur la mise en place d'un nouveau référentiel pour l'intégration sud-américaine et l'exposition progressive de la région à la régulation du commerce mondial. Cette transformation cognitive des politiques commerciales et de la construction régionale a pu intervenir grâce à des coalitions d'acteurs politiques et privés qui ont mis en œuvre des réformes structurelles sur le plan national et qui devait également favoriser l'insertion de l'Amérique du Sud à la globalisation financière, économique et commerciale. La construction régionale a ainsi progressivement abandonné une approche qui subordonnait l'interdépendance régionale et la création d'un marché sud-américain à l'industrialisation, pour bâtir sur les principes d'un régionalisme ouvert. L'insertion de l'Amérique du Sud au commerce mondial fait état d'une multiplication d'accords entre pays de la région mais aussi entre la région et le reste du monde, et associe désormais un volet de régulation important sur le plan du commerce extérieur. Cette transformation pose le défi pour les Etats d'intégrer parfois des dispositions très élaborées de protection des investissements et propriété intellectuelle, sans compter toujours avec l'expertise et la capacité de négocier de façon équilibrée avec des partenaires commerciaux plus importants. A travers une revue des accords bilatéraux de la région, désormais moteur de la libéralisation commerciale, cette partie s'interroge donc sur le poids des négociations internationales sur ces règles commerciales et l'émergence d'un modèle spécifique de régulation commerciale régionale dans le moyen terme.
- Dans la troisième partie, est évoquée de façon détaillée l'émergence et la consolidation d'institutions communes dans la région dans une optique comparée avec l'UE. Les différents accords régionaux existants (CAN et MERCOSUR) et en cours de création (CSN) ont mis en place des institutions inspirées d'autres exemples d'intégration au niveau de la planète. Si les institutions andines ont bâti un système d'institutions communes assez poussé avec plus de trois décennies d'existence tel n'a pas été le cas du MERCOSUR qui, en dépit des ambitions affichées, peine encore à donner vie à une ossature institutionnelle qui reste soumise aux aléas de l'inter-gouvernementalisme. Les institutions régionales sud-américaines souffrent néanmoins, en règle générale, d'un excès d'ambition, comme témoigne la longue liste d'innovations institutionnelles décidées au cours du sommet de Cordoba en 2006. Le suivi de ces décisions reste néanmoins fortement tributaire du bon vouloir des pays membres qui en absence de mécanismes de contrainte avérés, subordonnent souvent les intérêts de l'intégration régionale à ceux de leurs propres Etats-membres.

- La dernière partie s'interroge sur les scénarios futurs de l'intégration régionale, en mettant l'accent sur le MERCOSUR et son élargissement à des nouveaux pays dans un avenir proche. La carte électorale de l'Amérique du Sud a changé sensiblement au cours des dernières années, et tout porte à croire qu'en dépit d'une relève politique effectuée par des partis de gauche contestataires au pouvoir, l'intégration régionale devrait poursuivre son cours. Le MERCOSUR représente depuis l'intégration du Venezuela et l'éventuelle adhésion de la Bolivie, l'ensemble commercial et politique le plus important de l'Amérique du Sud, ce qui lui confère une projection internationale et une capacité de négociation non-négligeable. En possession de matières premières stratégiques et d'une infrastructure désormais capable de les exploiter, l'intégration régionale cherche désormais à mettre en commun ces avantages comparatifs pour mieux peser sur l'arène mondiale et assurer son développement. De la capacité des blocs régionaux à venir à bout de leurs divergences à court terme et à se doter d'un calendrier d'intégration crédible dépendra le succès de cette entreprise.

I – L'intégration à la recherche d'un modèle : le cas de l'Amérique Latine

Le processus d'intégration économique régionale a avancé à grand pas au cours des 15 dernières années en Amérique Latine. La région compte désormais un large réseau d'accords bilatéraux et multi-latéraux, et se caractérise par des modes d'intégration qui ont intégré les réformes commerciales de la fin des années 1980. Le commerce extérieur est devenu une activité dynamique et la part du commerce infra-régional a crû de façon significative.

Néanmoins, des tensions sont apparues au cours des dernières années suite au ralentissement de certains modes d'intégration, aux difficultés à faire face aux conflits liés à leur mise en œuvre, et à l'émergence rapide de nouveaux modes d'intégration qui s'avèrent difficiles à combiner de façon harmonieuse avec les éléments existants. Enfin, certains pays de la région ont développé une politique ambitieuse de négociation d'accords de libre-échange avec des pays extérieurs à la région. Ces accords concurrencent directement le processus d'intégration régionale, désormais relayé au second plan. Ces dynamiques contradictoires sont liées à l'évolution du contexte international et du cadre au sein duquel se négocient les échanges commerciaux, suite au renforcement de la mondialisation, à la mise en place de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) et à l'émergence de la Chine comme acteur de premier plan au sein de l'économie mondiale.

Pour rendre compte de ces changements, ce chapitre abordera dans un premier temps les principaux éléments de la politique commerciale latino-américaine au cours des quinze dernières années en les replaçant dans leurs contextes spécifiques. La deuxième partie met en évidence les différences entre les modes récents d'intégration régionale et ceux qui étaient en vigueur jusqu'au début des années 1990. Les principaux résultats de ces évolutions et les problèmes qui leur sont associés seront présentés dans un troisième temps. Enfin, la dernière partie de ce chapitre présentera les différents scenarii possibles pour poursuivre le processus d'intégration régionale.

1.1 LE REFERENTIEL DE L'INTEGRATION COMMERCIALE EN AMERIQUE LATINE.

Les pays d'Amérique Latine ont lancé de profondes réformes économiques entre le milieu des années 1980 et le début des années 1990. Dans ce contexte, le développement de politiques de commerce extérieur a constitué une réponse de ces Etats aux enjeux posés par la crise économique, dont les premières manifestations s'étaient fait sentir en 1982. Ces programmes de réformes sont loin d'être uniformes : leurs origines et leurs finalités sont marquées par de fortes divergences.

Les pays du Cône Sud (Argentine, Chili et Uruguay) ont lancé un programme unilatéral de réformes d'ordre "néolibéral" au milieu des années 1970. En Argentine et en Uruguay, du fait de la crise de la dette et du contexte de transition vers un régime

démocratique, une partie de ces réformes a été abandonnée pour amorcer, dans certains cas, un retour en arrière. En Argentine, ce processus initié par le Président Alfonsin reprend sur l'initiative du gouvernement de Carlos Menem pour faire face à la crise économique qui toucha ce pays à la fin des années 1980. Au Chili enfin, la crise bancaire de 1981-82, débouche à partir de l'année 1985, sur un processus d'ouverture et de transformation économique, en vue de stabiliser l'économie nationale et de répondre de façon efficace aux problèmes posés par la crise de la dette extérieure.

En ce qui concerne la majorité des autres pays latino-américains, les réformes économiques ont été lancées au milieu des années 1980 pour stabiliser l'économie, surmonter les problèmes créés par une dette extérieure importante et accélérer la reprise de la croissance. Le programme de réformes économiques et plus particulièrement son volet commercial, constituent un élément central du dispositif mis en place par les autorités publiques nationales (Williamson, 2004 a ; 2004b). Ces processus ont pris des formes similaires dans ces Etats. Ils reposaient principalement sur des programmes d'ajustement structurel et bénéficiaient à l'époque du soutien d'institutions financières internationales. Ces réformes participaient aussi de l'ambition de ces Etats d'adhérer au système multilatéral de commerce constitué par le GATT (voir Tableau 1 ci-dessous) (CAF, 2005)

Tableau 1 : Réformes commerciales des pays de la région : 1985-1992.

| Pays | Début des réformes | Adhésion au GATT | Tarif moyen (en %) | | | Niveau de protection non-tarifaire (% des importations) | |
|------------|--------------------|---------------------|--------------------|-----------------|------|---|-----------|
| | | | Début | 1993 | 2003 | 1985-1987 | 1991-1992 |
| Argentine | 1989 | 1967 | 43.7 | 10.9 | 11.8 | 31.9 | 8.0 |
| Bolivie | 1985 | 1990 | 20.0 | 9.8 | 9.3 | 25.0 | 0.0 |
| Brésil | 1988 | 1948 | 50.6 | 14.2 | 12.0 | 35.3 | 8.0 |
| Colombie | 1989 | 1981 | 47.6 | 11.7 | 11.6 | 73.2 | 1.0 |
| Costa Rica | 1985 | 1987 | 53.0 | 11.7 | 5.9 | 0.8 | 0.0 |
| Chili | 1973 | 1949 | 94 | 10 ^a | n.a. | n.a. | |
| | 1985 | | 35 | 11 | 6 | 10.1 | 0.0 |
| Équateur | 1985 | 1996 ^b) | 50.0 | 9.3 | 11.3 | 59.3 | n.a. |
| Mexique | 1985 | 1986 | 34.0 | 13.0 | 17.3 | 12.7 | 20.0 |
| Paraguay | 1985 | 1994 | 71.3 | 9.2 | 11.3 | 9.9 | 0.0 |
| Pérou | 1989 | 1987 | 68.1 | 17.6 | 10.9 | 53.4 | 0.0 |
| Uruguay | 1985 | 1953 | 32.0 | 17.0 | 12.0 | 14.1 | 0.0 |
| Venezuela | 1989 | 1987 | 30.6 | 15.7 | 13.0 | 44.1 | 5.0 |

Sources : CEPAL (1985), Edwards (1997), Lora 2001, & SICE.

a) Le Chili a connu deux processus de réformes commerciales.

b) L'Équateur est entré à l'OMC en 1996.

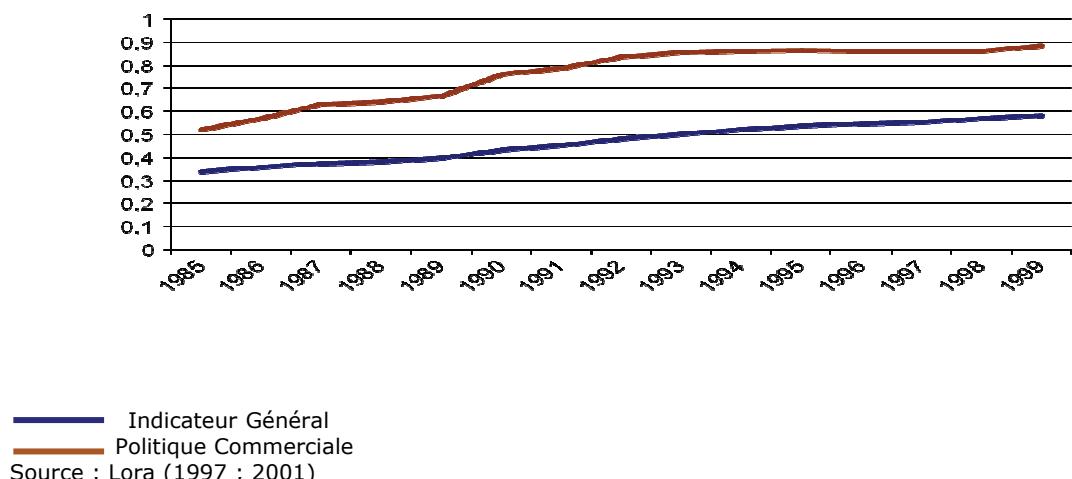
Les processus de réformes commerciales en Amérique Latine se caractérisent par quatre traits distinctifs (Edwards, 1997 ; French-Davis, 1999) :

1. La réduction de l'étendue des barrières non-tarifaires (licences d'exportations, quotas, etc.),
2. La diminution très significative des barrières non-tarifaires sur une durée de temps relativement courte, ainsi qu'une accélération du rythme de la diminution et que son approfondissement,
3. Une faible dispersion de la protection tarifaire,
4. La réduction ou l'élimination des taxes sur les exportations.

Ce processus de réformes est consolidé par la mise en place de l'OMC, qui s'appuie sur l'adoption de règles strictes relatives aux barrières non-tarifaires. D'autre part, les niveaux tarifaires sont consolidés pour la presque totalité des membres de cette organisation.

La libéralisation commerciale a accompagné l'ouverture des comptes de capitaux de la balance de paiements pour la grande majorité des pays de la région, ce qui s'est traduit par une forte appréciation du change réel du milieu des années 1990 jusqu'en 1998 (CEPAL, 1995 ; 2004 ; French-Davis, 1999). Il a été complété par un processus de privatisation des entreprises publiques, et plus particulièrement dans le secteur des services relevant traditionnellement du secteur public. Les régimes d'investissements directs en provenance de l'étranger ont aussi été modifiés dans l'objectif affiché d'attirer de tels investisseurs dans la région. En dernier lieu, les systèmes financiers locaux ont subi des transformations pour garantir des degrés plus élevés d'ouverture. Ces processus de réformes économiques et commerciales ont été menés de façon concomitante avec la convergence de ces régimes politiques vers la démocratie.

Graphique 1 : Indice des réformes structurelles en Amérique Latine



Le Tableau 2 présente l'indicateur des réformes appliquées en Amérique Latine entre 1985 et 1999 élaboré par E. Lora (2001). Cet indicateur général (IG) intègre les différents domaines constitutifs de la politique commerciale : libéralisation des marchés, réformes du secteur financier, du marché du travail et politique fiscale. Il prend la valeur 0 lorsqu'il n'y a pas eu de réformes et 1 quand celles-ci ont été réalisées. Les composantes individuelles qui font partie de cet Indicateur Général peuvent aussi prendre des valeurs de 0 à 1. Dans un souci de clarté, seules les données correspondant à l'IG et à l'Indicateur de politique commerciale (IPC) ont été incluses dans le graphique n°1. On peut constater que l'IG est passé de 0.341 en 1985 à 0.583 en 1999, tandis que sur la même période, l'IPC est passé de 0.522 à 0.885. Ce dernier élément montre qu'à la fin de la décennie 1990, cette réforme était la plus aboutie dans la région². Remarquons enfin que l'évolution de cet indicateur se stabilise à partir du milieu des années 1990, ce qui coïncide avec l'entrée en vigueur de l'OMC en 1995.

Le processus d'ouverture de la région a été conduit de façon concomitante avec l'adhésion au système multilatéral de commerce constitué par le GATT depuis 1947. Avant 1985, seuls 5 des 12 pays qui figurent au Tableau 1 étaient membres³. Il s'agissait d'une des prés conditions envisagées par les programmes d'ajustement structurel auxquels étaient soumis la plus grande partie des pays de la région. Leur objectif était de "lier les mains" des politiques commerciales en cours pour empêcher toute velléité de retour vers des politiques protectionnistes. L'analyse globale de leur évolution au cours des deux dernières décennies montre qu'elles ont connu une grande stabilité en dépit des chocs extérieurs, d'une croissance relativement modeste et de changements politiques marquant l'accession au pouvoir de formations et d'acteurs moins enthousiastes face à ces réformes. Ce résultat s'explique en partie grâce au rôle stabilisateur joué par les politiques commerciales encadrées par le GATT dans un premier temps puis par l'OMC. D'autre part, l'ouverture des économies de la grande majorité des pays de la région a conduit à l'introduction d'instruments "compatibles avec les obligations du GATT et de l'OMC" pour faire face aux ajustements structurels qu'elle avait elle-même occasionnée (Finger, Nogués, 2006).

Ce n'est pas la première fois dans l'histoire de l'Amérique Latine que les Etats ont eu recours aux accords régionaux de façon active : cela avait été le cas dans les années 1960 avec la création de l'Association latino-américaine de libre-échange (ALAC, 1960)

² L'IPC est constitué par la moyenne des tarifs et l'étendue de la dispersion tarifaire associée. L'objet de cet indicateur est de mesurer le changement de politique et non ses résultats. L'autre composante de l'IG qui a fortement contribué à son augmentation au cours de la décennie est celui qui mesure le degré de réforme dans le secteur financier. Les autres indicateurs montrent des niveaux hétérogènes de progrès.

³ La plus grande partie des pays d'Amérique Centrale, exception faite du Nicaragua, entré en 1950, sont rentrés dans le GATT au cours de cette période : El Salvador (1991), Guatemala (1991) et Honduras (1994).

et du Pacte Andin (1969)⁴. En revanche, le processus actuel présente d'importantes différences par rapport aux expériences antérieures⁵.

Tableau 2 : L'ancien et le nouveau processus d'intégration en Amérique Latine

| ANCIEN | NOUVEAU |
|--|---|
| COUVERTURE THEMATIQUE | |
| Essentiellement le commerce de biens | Biens, services, investissements, propriété intellectuelle, arbitrage de controverses, barrières non-tarifaires. |
| COMMERCE DE BIENS | |
| Principalement des accords préférentiels à portée limitée et la réduction partielle de niveaux tarifaires. | Liste négative de démantèlement tarifaire et programmes de réduction automatiques, exceptions limitées. Normalement moins de 10% des échanges. |
| REGLES D'ORIGINE | |
| Règles simples pour l'ensemble des échanges. | Règles complexes et spécifiques pour certaines catégories de produits. |
| REFERENTIEL DE LA POLITIQUE ECONOMIQUE ET COMMERCIALE | |
| Stratégies de substitution des importations et développement tourné vers l'intérieur. Protection tarifaire importante, différenciée et éparsé. | Stratégie de développement tournée vers l'extérieur, protection tarifaire réduite et structure différentiée avec une moindre dispersion. |
| MODELE D'INTEGRATION | |
| Modèle d'intégration inspiré de l'expérience européenne. | Accords de libre-échange basés sur les règles de l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI) et de l'Association de libre-échange nord américain (ALENA). |
| ARRANGEMENTS INSTITUTIONNELS | |
| Arrangements institutionnels inspirés de l'expérience européenne. | Arrangements institutionnels non-bureaucratiques et administrés directement par les Etats-membres, exception faite de la Communauté Andine. Système d'arbitrage de controverses plus robuste, exception faite des accords souscrits dans le cadre de l'ALADI. |

Source : basé sur les données présentées par R. Devlin et A. Estevadeordal (2001), R. Devlin et P. Giordano (2004), et élaboration par l'auteur.

⁴ Ce processus a été qualifié de « premier régionalisme » (Bhagwati, 1993).

⁵ Une analyse récente des caractéristiques du processus d'intégration économique en Amérique latine pendant les années 90 a été développée par R. Devlin et P. Giordano (2004) et Sáez (2005).

1. Il s'agit d'accords de libre-échange à portée élargie, c'est-à dire qui couvrent une partie substantielle du commerce des biens, avec des exceptions ponctuelles ;
2. Les programmes de démantèlement tarifaire envisagent la libéralisation au moment de l'entrée en vigueur du traité pour un pourcentage élevé des échanges et des programmes de libéralisation ;
3. Ce processus a lieu dans le cadre d'une politique de développement tournée "vers l'extérieur" à la différence du processus antérieur, qui encourageait la substitution d'importations ;
4. Il intègre les différentes dimensions du commerce, services, investissements, propriété intellectuelle parmi d'autres, en plus des aspects traditionnels liés au commerce de biens ;
5. La quête d'accords ne se limite pas aux pays de la région, bien qu'elle puisse leur accorder la priorité au début, spécialement pour les pays membre de l'ALADI. Les pays de la région ont amorcé une intégration avec les Etats-Unis, le Canada, et l'Union Européenne, et en ce qui concerne le Mexique et le Chili, avec les économies d'Asie Pacifique. Plus récemment, les pays d'Amérique Centrale et la République Dominicaine ont souscrit à l'Accord de libre échange centre-américain - République Dominicaine (CAFTA-DR) avec les Etats-Unis. En parallèle, la Colombie et le Pérou ont conclu des négociations avec ce pays, respectivement en février 2006 et en décembre 2005. L'Equateur devrait les suivre courant 2006⁶.

D'autres éléments qui diffèrent le processus actuel d'intégration en Amérique Latine ont été présentés dans le Tableau 2. Ainsi, le nouveau régionalisme en Amérique Latine, à l'exception de la Communauté Andine des Nations, du Marché Commun Centre-Américain et du Mercosur, est basé sur des accords de libre-échange, se caractérise par l'absence d'institutions supranationales et un mode de fonctionnement intergouvernemental, basé sur la responsabilité des Etats.

Enfin, à partir du début des années 1990, ce processus d'ouverture bâti sur des accords commerciaux a fait office de complément à l'ouverture commerciale (Voir Tableau 3).

⁶ La signature d'un accord entre la Colombie, l'Équateur et le Pérou avec les États-Unis a été à la base d'une crise du projet de république bolivarienne du Venezuela. Cet Etat a manifesté son désir d'abandonner la Communauté andine des Nations dont il est membre avec la Bolivie.

Tableau 3: Accords signés en Amérique Latine: 1991-2006.

| 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|--|--|--------------------------|------------------|--------------------------------------|---|---------------------------------------|------------------------------------|---|
| MERCOSUR | Chili-Mexique | Bolivie-Chili* | Chili-Colombie | Bolivie-Mexique | MERCOSUR-Chili | MERCOSUR-Bolivie | MERCOSUR-CAN | Chili-Amérique Centrale |
| | | Chili-Venezuela | Equateur-Uruguay | Chili-Equateur | | Chili-Canadá | Chili-Pérou | Chili-Mexique |
| | | Equateur-Argentine | ALENA | Colombie-Mexique-Venezuela (G3) | | Communauté Andine | Amérique Centrale-Rep. Dominicaine | |
| | | | | Costa Rica-Mexique | | | Mexique-Nicaragua | Brésil-Colombie, Equateur, Pérou et Venezuela |
| | | | | Equateur-Paraguay | | | | |
| 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005 | 2006 | | |
| Argentine-Colombie-Equateur-Pérou et Venezuela | Mexique-EFTA | MERCOSUR-Mexique | MERCOSUR-INDIA* | MERCOSUR-Egypte* | Mexique-Japón | CAFTA-DR | | |
| Mexique-Communauté Européenne | Mexique-El Salvador-Guatemala-Honduras (Triangulo Norte) | Mexique-Brasil | Chili-EFTA | Chili-Corée | Chili-Nouvelle Zélande-Singapour-Brunei-Darulaman | Colombie-Etats-Unis; Pérou-Etats-Unis | | |
| Mexique-Israel | Mexique-Uruguay | Chili-UE | | Chili-Etats-Unis | Chili-Chine | | | |
| | | Costa Rica-Canada | | Costa Rica-CARICOM | Pérou-Thaïlande | | | |
| | | Amérique Centrale-Panama | | MERCOSUR-Equateur-Colombie-Venezuela | | | | |
| | | | | Panamá-Taiwan | | | | |

Source: élaboré à partir d'informations du SICE, www.sice.org

| | |
|--|---|
| | Accords d'importance politique élevée pour la région |
| | Accords d'Intégration Economique négociés dans le cadre de l'ALADI qui correspondent à des accords de libre-échange/* Ne sont pas des accords de libre-échange. |
| | Accords de Libre-Echange qui s'inscrivent dans le modèle de la ZLEA mais qui connaissent des variations |
| | Accords de libre-échange selon le modèle GATT/GATS |
| | Accords signés qui ne sont pas encore entrés en vigueur. |

1.2 L'ARCHITECTURE DE L'INTEGRATION REGIONALE.

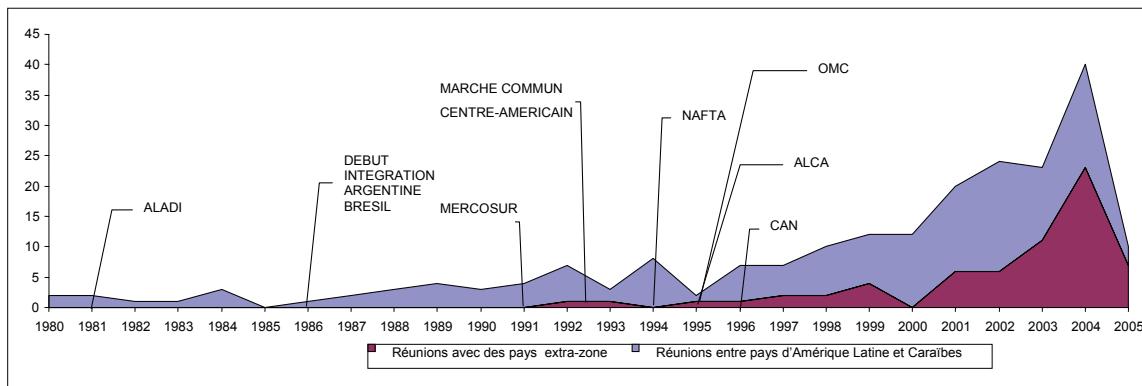
Au début des années 1990, l'Amérique Latine a connu deux évolutions majeures :

1. La convergence dans la presque totalité des pays, phénomène sans précédent dans la région, d'un processus de démocratisation politique ;
2. La convergence des approches de politique économique, qui sont en règle générale basées sur l'ouverture économique, la déréglementation et la privatisation

Elles ont favorisé un rapprochement des positions nationales autour de l'idée de relance du processus d'intégration régionale. Pendant la décennie 1990, la fréquence des rencontres économiques régionales a augmenté (Voir Tableau 2).

Le Graphique 2 fait état de deux précédents particulièrement intéressants. Le premier montre le faible nombre de rencontres à caractère commercial au sein du continent latino-américain pendant les années 1980. Le deuxième précédent montre l'essor des rencontres commerciales au cours des dernières années entre les pays de la région et des pays extérieurs au continent.

Graphique 2 : Nombre annuel de rencontres commerciales en Amérique Latine entre 1980 et 2005.



Source : élaboration de l'auteur à partir de la base de données de l'Institut pour l'intégration de l'Amérique latine et des Caraïbes (Intal).

Le processus d'ouverture entamé par les pays de la région de façon unilatérale a accéléré l'émergence d'un intérêt à collecter rapidement les bénéfices des réformes en cours. Une façon de le faire a consisté à étendre les relations commerciales avec les « partenaires naturels » qui se trouvaient dans la région. D'autre part, au début des années 1990, le contexte économique mondial était incertain. L'Uruguay Round, cycle de négociations menées dans le cadre du GATT et devant se conclure par la réunion des chefs d'Etat et de gouvernement à Bruxelles en décembre 1990, a connu d'importants retards jusqu'en décembre 1993. Ceci a entretenu les craintes liées à l'évolution du régime commercial multilatéral de l'après-guerre vers un système organisé autour de blocs régionaux.

Cette vision des choses reposait sur plusieurs faits concrets. Au milieu des années 1990, le président George Bush Sr. a impulsé un grand projet d'accord d'envergure hémisphérique, de l'Alaska à la Terre de Feu, intitulé « Initiative des Amériques »⁷. Cette initiative témoignait d'un tournant dans la politique extérieure américaine, initié pendant les années 1980 avec la signature d'accords avec Israël et le Canada, pour poursuivre des accords bilatéraux ou régionaux. Ce tournant se manifesta par la signature d'accords pouvant intervenir dans le cadre du système multilatéral de commerce comme forme de relance de la libéralisation commerciale. Il a entraîné le lancement de négociations avec le Mexique, élargies par la suite au Canada, pour mettre en place l'ALENA (ou *NAFTA*), entré en vigueur en 1994. Cette politique s'est intensifiée sous la présidence de George Bush Jr.

De l'autre côté de l'Atlantique, l'UE négociait pour conclure le Traité de Maastricht qui a consolidé son projet d'intégration. Le continent asiatique n'était pas en reste, et a impulsé la création du Forum de Coopération d'Asie Pacifique (APEC) avec un agenda commercial et de coopération internationale ambitieux. Dans ce contexte beaucoup de pays latino-américains ont soutenu activement des processus de négociation d'accords de libre-échange (l'accord entre le Chili et le Mexique a été le premier à entrer en vigueur en 1992). Parallèlement à cela, la volonté intégrationniste a connu une reprise en Amérique Centrale et dans les pays andins (accord de Cartagena). Ce dernier groupe de pays crée en 1997 la Communauté Andine des Nations (CAN) et institutionnalise ce faisant le renouvellement d'un schéma d'intégration amorcé au début des années 1990. De même en 1991, le MERCOSUR est l'exemple le plus marquant et le plus abouti de la nouvelle vague intégrationniste. Il est aussi l'accord dont les ambitions à long terme sont les plus développées, même si il a connu une fragilisation importante au cours des dernières années.

L'entrée en vigueur de l'OMC en 1995 et l'impact économique de l'ALENA ont eu un effet marqué sur les pays de la région. Le premier résulte d'un ensemble de droits et d'obligations à l'ampleur sans précédent au niveau international, dont la mise en œuvre a nécessité des efforts marqués en termes d'organisation institutionnelle pour les pays de la région. Un second effet résulte de la capacité attribuée à l'ALENA par les pays de la région de constituer un moyen pour attirer des investissements étrangers et développer les échanges commerciaux avec les Etats-Unis. Notons que la croissance de ces derniers a été quelque peu freinée au départ suite à la crise mexicaine de décembre 1994 (Crise Tequila). Elle n'a pas remis en cause cette perception initiale, comme le montre l'écho rencontré par l'invitation formulée par le Président américain Bill Clinton au cours du premier Sommet des Amériques à Miami en décembre 1994 de participer à la création de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) (BID, 2002), et l'invitation faite au Chili à la même occasion par les membres de l'ALENA (les 4 amigos) d'adhérer à cette organisation.

⁷ Cette initiative comportait trois piliers : commercial, investissement et réduction de la dette.

Enfin, la préparation aux négociations de la ZLEA a eu lieu entre 1995 et 1997. Les négociations formelles ont débuté en 1998 à Santiago du Chili, lors du Deuxième Sommet des Amériques. Elles auraient dû se conclure en 2005, mais ce processus est aujourd’hui au point mort. Il a néanmoins exercé un impact marqué sur l’intégration en Amérique Latine, en contribuant à faire émerger des modèles et des approches de l’intégration non conciliaires. On se trouve donc d’une part face au modèle constitué par la ZLEA, suivi par un groupe de 10 pays qui ont négocié des accords de ce type avec les Etats-Unis ; et d’autre part face à un modèle d’intégration plus traditionnel, articulé autour des dynamiques qui avaient conduit à la création et au développement du MERCOSUR⁸.

Tous ces développements ont eu un impact significatif sur l’architecture de l’intégration régionale, comme le montrent les tableaux 2 et 3. A partir de ces deux modèles novateurs, la plupart des pays ont commencé à incorporer l’ensemble des dimensions de la politique commerciale prévues par l’OMC, et celles, plus récentes et plus détaillées, développées sous l’égide de la ZLEA. Dans ce dernier cas en particulier, elles portent sur les chapitres des investissements, des services, de la concurrence, et plus récemment, de commerce électronique. Tous ces aspects s’ajoutent au développement de règles complexes qui encadrent le commerce de biens, et plus spécifiquement, le domaine douanier et les règles d’origine. Elles incluent, en outre, des aspects liés à l’environnement et à la régulation du travail.

Le régionalisme des années 1990 a eu plusieurs *principes fondateurs* : en premier lieu, comme souvent, des considérations géopolitiques et stratégiqueséconomiques ont inspiré les réformes adoptées, particulièrement dans le cas des projets régionaux comme le MERCOSUR. En outre, et comme il a été mentionné, le régionalisme a été le moyen de poursuivre l’ouverture commerciale, car il permet un plus grand soutien politique à ces initiatives. Dès lors, le régionalisme ouvert a lui même été un mécanisme pour promouvoir une plus grande efficacité économique et la mise en place d’économies d’échelle destinées à assurer des niches de marché. Finalement, l’expansion des marchés locaux régionaux était une incitation pour les pays de la région à devenir suffisamment concurrentiels afin d’attirer des IDE (Devlin et French-Davis : 1998)⁹.

⁸ Outre le libre commerce des biens, le modèle constitué par l’ALENA intègre un ensemble de volets constitutifs de la politique commerciale : le commerce de services, des investissements et la propriété intellectuelle. La question du commerce électronique a été intégrée plus récemment. Il aborde aussi les questions environnementales et liées à la régulation du travail. En ce qui concerne les services et les investissements, les règles sont très contraignantes et le mécanisme de libéralisation s’effectue à travers des listes négatives.

Dans l’approche du MERCOSUR, les disciplines commerciales sont plus générales et non restrictives de cette façon. Pour traiter des questions telles que les services, le MERCOSUR fait appel aux règles du GATS/OMC et n’inclut pas celles qui ont été élaborées en matière d’investissements. Enfin, les mécanismes de libéralisation suivent une approche similaire à ceux développés par l’OMC.

⁹ Voir Schiff & Winters (2003) pour une analyse plus détaillée et comparée des justifications utilisées pour expliquer le nouveau régionalisme.

Il y a des différences dans les approches institutionnelles qui ont été suivies. Dans le cas des accords de libre-échange (que l'on parle des accords négociés sous le parapluie de l'ALADI ou bien de ceux négociés sous celui de la ZLEA) ceux-ci ont mis en place un niveau d'institutions intergouvernementales minimal et n'ont pas mis sur pied d'institutions supranationales, comme cela a été le cas du MERCOSUR. La Communauté Andine de Nations (ou CAN) héritière du Pacte Andin et le Marché Commun Centre-Américain, conserve un schéma d'intégration basé sur des institutions supranationales.

Au cours des dernières années, spécialement à partir des années 2000, la négociation des accords de libre-échange entre les pays d'Amérique Latine et les pays extérieurs à la région ont été intensifiés. En effet, même si les pays les plus actifs en la matière ont été le Chili et le Mexique, ces accords sont activement négociés par des pays d'Amérique Centrale et les pays andins avec les Etats-Unis et l'UE. Cette dynamique est désormais celle du MERCOSUR, qui se trouve depuis des années dans des négociations pour l'établissement d'un accord d'association avec l'Union Européenne, mais qui a aussi cherché un rapprochement limité sur le plan commercial avec l'Egypte, l'Inde et l'Afrique du Sud.

L'intérêt existant qui vise l'établissement d'accords commerciaux à la portée et ambition élargie avec les Etats-Unis et l'Union Européenne est un changement important de l'approche qui avait traditionnellement existé dans la région et qui privilégiait avant tout le renforcement de liens avec des pays à l'intérieur de la région. Une autre différence notable qui constitue un des changements les plus radicaux intervenus dans le référentiel de l'intégration de la région est qu'ils cherchent désormais des accords commerciaux ayant une réciprocité totale, s'éloignant par là des approches traditionnelles bâties sur un traitement spécial et différencié, qui privilégie des relations commerciales non-réciiproques.

L'entrée en vigueur de l'ALENA n'a pas uniquement eu un impact régional, mais il a fait que les pays extérieurs à la région portent sur l'Amérique Latine un regard nouveau. C'est à ce moment précis que l'UE prend conscience des conséquences négatives qu'une consolidation de l'espace économique comme celui proposé par les Etats-Unis pourrait avoir sur le plan commercial et des investissements. Cela porte le continent européen à modifier l'approche de ses relations avec l'Amérique Latine depuis la coopération vers l'association, basée celle-ci sur des piliers politiques de coopération et de commerce¹⁰

¹⁰ Ces piliers sont de caractère différent dans la stratégie de l'UE en relation aux régions émergentes. Le pilier politique a comme objectif d'établir des relations commerciales et économiques avec des pays qui partagent ses valeurs économiques. Le pilier de la coopération reconnaît l'importance de cette dimension pour les relations bilatérales et joue un rôle d'instrument au service d'une meilleure utilisation du troisième pilier. Le pilier commercial est celui dans lequel toutes les questions qui ont trait au commerce sont intégrées. L'approche du Forum de Coopération Asie Pacifique (APEC en anglais) est aussi celui de privilégier et favoriser la coopération entre ses membres comme un mécanisme pour accompagner une meilleure insertion internationale de la région.

Il se produit quelque chose de similaire, bien que dans des proportions plus modestes dans le regard que l'Asie porte à l'Amérique Latine. Cela se traduit au début de ce siècle par le début de négociations commerciales entre le Mexique et le Japon ainsi que par les négociations du Chili avec la République de Corée, la Chine et le P4 (Brunei, Chili, Nouvelle Zélande et Singapour). Réciproquement, l'intérêt que les pays de la région portent à leurs liens Asie-Pacifique sont aussi la démonstration des nouvelles approches dominantes.

La création du Marché Commun du Sud en 1991 a donné une forte impulsion à l'intégration régionale. Du fait du poids économique et commercial de ce bloc, sa création a eu un impact significatif à différents niveaux dans l'ordre régional. Pendant la période 1991-1998 le commerce intra-régional du MERCOSUR a augmenté de manière dynamique (voir Tableau IV) et la création de règles du bloc a été très intense (comme dans le cas de la politique de concurrence du bloc). Au moment de la création du MERCOSUR, ses pays membres ont entrepris de sérieux efforts individuels de stabilisation macroéconomique qui n'ont pas affecté la volonté politique des gouvernements en faveur de la mise en place du MERCOSUR. Par la suite, il y eu une autre étape qui débute en 1999 dans laquelle les deux principaux membres de ce bloc, Argentine et Brésil, effectuent des corrections à leurs politiques de stabilisation, qui se sont révélées ne pas être durables. Il n'est guère surprenant que cette période corresponde à une détérioration des chiffres du commerce intra-régional (Voir tableau VI et Baumann : 2006) ainsi qu'à une relation commerciale plus difficile. Le MERCOSUR n'a pas pu établir un tarif extérieur commun complet, et dans certains secteurs clés le bloc se trouve encore dans des négociations d'un régime commercial définitif (secteur automobile et sucre). Dans d'autres secteurs où des accords sont parvenus à la formulation de politiques communes, leur mise en œuvre de la part des membres a été lente¹¹ (CEPAL : 2005).

La communauté andine des nations est le successeur de l'accord de Cartagena (1969) à partir duquel a été créé le Pacte Andin. Néanmoins, ces accords avaient commencé à être réformés à la fin des années 80 reflétant d'une meilleure façon les nouvelles politiques et qui étaient avancées par les pays membres. Ces modifications débutées au début des années 90 ont été consolidées en 1996 avec la signature du Protocole de Trujillo, qui a donné un nouvel élan au processus d'intégration andin et à ses institutions. À l'heure actuelle la Communauté Andine passe par une phase délicate. La Colombie et le Pérou ont conclu les négociations pour un accord de libre-échange avec les États-Unis et les négociations d'un accord similaire de la part de l'Équateur se trouvent paralysées. La république bolivarienne du Venezuela a manifesté son intention d'abandonner la Communauté Andine suite à la signature d'accords de libre-échange entre certains de ses membres et les Etats-Unis, et à formalisé sa décision le 22 avril 2006. La Communauté Andine a un ensemble de politiques communes qui ont été intégrées formellement à la législation nationale de ses membres mais comme dans le cas du

¹¹Dans le cas des services la cadre légal pour sa mise en place a été négocié en 1998, mais n'est entré en vigueur qu'à la fin des années 2005.

MERCOSUR il existe des problèmes importants de mise en œuvre de ladite législation dans plusieurs domaines (C. E. P. A. L. : 2005)

Tableau 4 : Commerce Intra-Régional

| | 1990 | 1995 | 1998 | 2000 | 2001 | 2002 | 2003 | 2004 | 2005^d |
|--|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|--------------------|-------------------------|
| ALADI (Association Latino-Américaine d'Intégration) | | | | | | | | | |
| Total Exportations (1) | 112 694 | 204 170 | 251 345 | 328 274 | 316 298 | 319 807 | 346 145 | 427 835 | 506 557 |
| Croissance Pourcentage Annuel | 10.6 | 22.1 | -1.6 | 24.2 | -3.6 | 1.1 | 8.2 | 23.6 | 18.4 |
| Exportations à l' ALADI (2) | 13 589 | 35 471 | 43 118 | 42 887 | 41 934 | 36 164 | 40 872 | 56 511 | 70 153 |
| Croissance Pourcentage Annuel | 25.1 | 25.0 | -3.7 | 23.4 | -2.2 | -13.8 | 13.0 | 38.3 | 24.1 |
| Pourcentage Exportations Intra-communautaires (2:1) | 12.1 | 17.4 | 17.2 | 13.1 | 13.3 | 11.3 | 11.8 | 13.2 | 13.8 |
| Communauté Andine | | | | | | | | | |
| Total Exportations (1) | 31 751 | 39 134 | 38 896 | 60 709 | 53 543 | 52 177 | 54 716 | 74 140 | 94 751 |
| Croissance Pourcentage Annuel | 25,7 | 16,1 | -16,5 | 36,1 | -11,8 | -2,6 | 4,9 | 35,5 | 27,8 |
| Exportations à la Communauté Andine (2) | 1 312 | 4 812 | 5 504 | 5 167 | 5 656 | 5 227 | 4 900 | 7 361 | 9 056 |
| Croissance Pourcentage Annuel | 26,3 | 28,2 | -2,2 | 31,1 | 9,5 | -7,6 | -6,3 | 50,2 | 23,0 |
| Pourcentage Exportations Intra-communautaires (2:1) | 4,1 | 12,3 | 14,2 | 8,5 | 10,6 | 10,0 | 9,0 | 10,5 | 9,6 |
| Mercosur | | | | | | | | | |
| Total Exportations (1) | 46 | 70 | 80 | 85 | 89 | 89 | 106 | 134 | 162 |
| Pourcentage de croissance annuelle | -0,3 | 13,3 | -2,9 | 12,3 | 4 | 0,5 | 19,2 | 25,8 | 21,1 |
| Exportations au MERCOSUR (2) | 4 127 | 14 199 | 20 322 | 17 710 | 15 298 | 10 197 | 12 709 | 17 31 9 406 | 21 |
| Pourcentage de croissance annuelle | 7,6 | 17,8 | -1,1 | 16,8 | -13,6 | -33,3 | 24,6 | 36,3 | 23,6 |
| Pourcentage Exportations intra-MERCOSUR (2:1) | 8,9 | 20,2 | 25,3 | 20,7 | 17,2 | 11,4 | 11,9 | 12,9 | 13,2 |
| Marché Commun Centre-Américain (MCCA) | | | | | | | | | |
| Total Exportations (1) | 4 480 | 8 745 | 14 987 | 16 624 | 16 328 | 17 006 | 18 117 | 19 767 | 21 849 |
| Croissance Pourcentage Annuel | 25,2 | 17,1 | 17,4 | 5,3 | -1,8 | 4,1 | 6,5 | 9,1 | 10,5 |
| Exportations au MCCA (2) | 624 | 1 451 | 2 754 | 2 638 | 3 016 | 2 862 | 3 076 | 3 503 | 4 068 |
| Croissance Pourcentage Annuel | 8,9 | 17,2 | 38,5 | 8,3 | 14,3 | -5,1 | 7,5 | 13,9 | 16,1 |
| Pourcentage exports intra MCCA (2:1) | 13,9 | 16,6 | 18,4 | 15,9 | 18,5 | 16,8 | 17,0 | 17,7 | 18,6 |
| Amérique Latine et Caraïbes | | | | | | | | | |
| Exportations totales (1) | 130 | 227 | 280 | 359 | 345 | 347 | 376 | 461 | 548 |
| Croissance Pourcentage Annuel | 19,7 | 21,2 | -1,3 | 22,7 | -3,9 | 0,6 | 8,3 | 22,5 | 20,0 |
| Exportations à l'Amérique Latine et aux Caraïbes (2) | 18 727 | 45 180 | 56 644 | 62 552 | 58 607 | 53 424 | 59 635 | 79 484 | 100 016 |
| Croissance Pourcentage Annuel | 8,2 | 23,6 | -5,2 | 29 | -6,3 | -8,8 | 10,8 | 33,3 | 25,8 |
| Pourcentage Intra régional/Total (2:1) | 13,9 | 19,8 | 20,2 | 17,4 | 17,0 | 15,4 | 15,8 | 17,2 | 18,2 |

Source : CEPAL (2006), Chapitre III.

1.3 UN BILAN CONTRASTE DE L'INTEGRATION EN AMERIQUE LATINE

Le commerce régional a des caractéristiques qui servent de justification à la poursuite des efforts d'intégration et qui expliquent en même temps l'importance de ce projet collectif. En règle générale, les exportations à l'intérieur de l'Amérique latine ont une plus grande valeur ajoutée et sont constituées en grande partie par des biens manufacturés. Deuxièmement, les entreprises qui exportent sont pour la plupart des PME et elles génèrent par conséquent d'importants niveaux d'emploi. Une autre variable à considérer est qu'il s'est produit à partir de la moitié des années 1990 un cycle d'investissements des entreprises latino-américaines dans d'autres pays de la région, ce qui a généré des flux de commerce (en particulier des services associés) et d'investissement (CEPAL : 2005b). Finalement, et en relation avec ce qui a été dit avant, les flux de commerce de services sont relativement plus intenses entre les pays de la région qu'avec le reste du monde. De la revue de ces différents facteurs il résulte que l'effort d'intégration est non seulement en phase mais trouve une nette justification au sein d'une politique de développement économique intégrale.

Quant aux effets de création et détournement de commerce il existe peu d'études à ce sujet dans le cas de l'Amérique latine et celles-ci présentent des résultats contradictoires. C'est pour ces raisons que ce sujet a été et restera matière à controverse dans l'avenir proche (voir Devlin & Giordano (2004)).

UN FAIBLE NIVEAU DE COMMERCE INTRA-REGIONAL

Le processus d'intégration en Amérique latine présente des avancées importantes au cours des 15 dernières années. Même si le bilan reste contrasté pour les différents projets d'intégration de la région nous devons distinguer l'analyse tenant compte de la situation de différents groupes de pays :

1. Chili et Mexique
2. Amérique Centrale
3. La Communauté Andine
4. Le Mercosur

Le tableau n°4 présente les données générales du commerce régional pour la période étudiée. L'élément principal qui ressort de ces tableaux est qu'en dépit d'une croissance vigoureuse des exportations régionales en termes de valeur absolue pendant les années 1990 -et la première moitié de la présente décennie- les exportations régionales ont représenté approximativement 18 % de l'ensemble du commerce régional, ce qui est un chiffre modéré si l'on compare celui-ci avec le commerce interrégional en Asie et plus encore si on le compare à celui d'existant en Europe. Le pourcentage des exportations qui ont pour destination l'Amérique latine reste qui plus est en dessous des niveaux qui ont été atteints au milieu de la décennie dernière par le MERCOSUR. Cela a été en grande partie le résultat d'une dégradation des variables macro-

économiques dans la région. Néanmoins ces chiffres peuvent être expliqués par la chute des exportations intra-communautaires de la communauté andine et du Mercosur (voir le tableau quatre et le graphique trois). Les résultats du Marché Commun Centraméricain (MCCA) demeurent stables avec un ratio d'exportations régionales /exportations totales de l'ordre de 18 %.

COMMERCE INTRA-REGIONAL V/S COMMERCE EXTRAREGIONAL : LE RISQUE DU SPAGHETTI BOWL ?

Parmi les variables qui expliquent cette évolution nous devons mentionner : a) l'instabilité de la politique macro-économique et en particulier, certaines de ses variables comme le taux de change et le taux de croissance b) la diversité des accords bilatéraux et régionaux qui ont été signés dans la région pourrait ne pas être en train de contribuer au développement du commerce interrégional. Sur cette dernière variable, ajoutons que la pluralité d'accords existante ne permettrait pas de traiter de façon appropriée les barrières non-tarifaires qui ont cours à ce jour, en particulier, celles liées aux formalités administratives et à la transparence des décisions des agences responsables du commerce extérieur. En effet, jusqu'en décembre de 2000, avaient été souscrits 61 accords qui attribuaient des préférences tarifaires intra-régionales (traités de libre-échange compris) et seulement avaient été négociés et signés cinq traités de libre-échange avec des pays développés. Au cours du dernier quinquennat (2001-2006), la région a été très active dans la négociation d'accords extrarégionaux : au cours de cette période la signature de traités de libre-échange de ce type a dépassé en nombre les accords intra régionaux. D'un total de 68 accords signés –toutes catégories confondues), jusqu'à mai 2006, sont en vigueur ou en phase d'entrée en vigueur 51 accords de préférences commerciales intra-régionaux et 17 extrarégionaux (CEPAL : 2006).

AUTRES INSUFFISANCES

Les résultats tangibles de l'intégration restent une source de préoccupation. Les chiffres antérieurement mentionnés rendent compte des problèmes auxquels sont confrontés les différents ensembles et pays, qui se traduisent dans¹²:

1. Des insuffisances du Système de Règlement de Différends et leur efficacité réelle pour faire respecter les traités ;
2. La lente incorporation des normes qui ont été accordées par des accords régionaux, comme dans le cas du Mercosur. Ce problème est d'ailleurs plus critique dans le cadre de projets d'intégration plus ambitieux dans lesquels il existe une incorporation lente- voire partielle- des normes accordées par les organes supranationaux dans la législation interne (comme dans le cas de la CAN par exemple). Sont également présents les problèmes de mise en œuvre pour les

¹² Voir CEPAL (2005) et CAF (2005).

accords de libre-échange où il existe des compromis qui ne sont pas respectés, en dépit de l'absence de formalités supplémentaires après leur ratification ;

3. Une faible institutionnalisation et par conséquent, une faible gestion de l'intégration : cela aboutit à un bas niveau de consolidation institutionnelle de certains schémas d'intégration.
4. L'absence de collaboration au niveau des politiques macro-économiques : cela a été une des tensions principales de certains projets d'intégration de la région, en particulier bien que non exclusivement, dans le cadre du Mercosur, comme résultat des politiques de stabilisation et subséquente correction à celles-ci ;
5. L'absence d'un traitement opérationnel des asymétries dans le niveau de développement des différents pays-membres : du fait des différences qui existent en termes de développement et intégration physique il en résulte des déséquilibres en relation aux bénéfices des projets d'intégration. Ces aspects n'ont pas été traités de façon systématique et la région manque d'instruments comme ceux qui ont été mis en place par les pays européens pour équilibrer les différents niveaux de développement existants¹³. Il en ressort qu'il n'y a pas eu dans la région d'instrument capable de mettre en œuvre une approche de traitement spécial et différencié. Les rares instruments qui existent, tels que les préférences régionales spéciales pour les pays à moindre développement (Bolivie, Equateur et Paraguay) ne couvrent pas la question de l'offre et des coûts de transport qui affectent ces pays ;
6. Last but not least, la volonté d'incorporer constamment des matières complexes sans résoudre les problèmes de base, en particulier dans le commerce de biens, expliquent la faiblesse de l'intégration.

La persistance de tous ces facteurs décrédibilise les projets d'intégration régionale, et amoindrit le soutien du secteur privé. Malgré cela, il ne faudrait pas négliger les avancées qui ont eu lieu au cours de cette période, en particulier si l'on compare les mécanismes d'intégration actuelle avec ceux existant au cours de la période de substitution des importations (BID : 2002). Cette revue des facteurs souligne davantage la nécessité d'un changement de référentiels ou d'approche qui permettent d'aller au-delà des problèmes antérieurement signalés.

¹³ Certains "fonds structurels" ont été créés afin de traiter de ces problèmes d'asymétrie, mais ils ne parviennent pas encore au niveau requis pour être opérationnels.

DES NOUVELLES EXIGENCES LIEES A L'INTEGRATION

La prolifération d'accords de types différents dans la région pourrait être en train de créer certaines rigidités par inadvertance (voir le tableau n°3). Nous pouvons identifier au moins trois problèmes dérivés de la multiplicité d'accords et des normes :

- Une bureaucratie excessive et une application confuse des normes et des procédures, ce qui a un impact sur la préférence que manifeste le secteur privé pour recourir à ces instruments.
- Des normes excessivement variées -- et de qualité inégale-- qui pourraient devenir des barrières non tarifaires
- Des problèmes existant lors de la mise en œuvre des normes et des procédures.

De ce cadre précis émerge avec une importance grandissante la nécessité de penser les mécanismes qui puissent simplifier le réseau d'accords déjà signés, afin de baisser les coûts de transaction susceptibles d'affecter les flux commerciaux. Il existe quatre questions qui devraient être traitées de façon à atteindre les objectifs d'élargissement du marché régional, d'amélioration de l'interconnexion des marchés et de simplification des règles existantes. Ces différentes questions sont a) celles liés aux opérations commerciales ; b) les règles et disciplines ; c) la dimension institutionnelle ; d) la question de la discrimination entre partenaires commerciaux.

1. Opérations commerciales : ici le problème réside dans la surcharge de procédures relatives aux décisions du commerce extérieur : les règles douanières, la vérification de l'origine des marchandises, les décisions des autorités qui accordent les autorisations ou licences nécessaires pour l'accès aux marchés. Les formalités portuaires, de transit et de stockage et en général toute réglementation associée dont l'élaboration, adoption et la mise en œuvre peut constituer une barrière déguisée au commerce.
2. Régulation et disciplines commerciales. Il existe trois aspects liés à ce sujet : a) l'absence de discipline dans des domaines d'intérêt commercial à l'intérieur de la région ; b) le retard dans les disciplines qui existent à l'intérieur de la région en relation avec ce qui a été déjà accompli par les pays extérieurs à la région et c) des dispositions qui varient en relation à des sujets proches(par exemple, définition différente pour la question de traitement national entre les accords) ou bien un traitement différent pour des sujets identiques (modèle de négociations ou forme de consignation de compromis). Ces différentes approches de la libéralisation sont devenus source de confusion et d'incertitude pour les agents économiques. En effet, ces derniers ne savent pas dans quel sens une norme pourrait être interprétée et les conséquences qui résultent des différences de traitement en relation à leurs concurrents. Il est dès lors souhaitable que ces règles et disciplines puissent devenir plus accessibles à l'avenir.

3. Dimension Institutionnelle : les pays de la région ont cherché-en règle générale- à maintenir les institutions à un niveau minimal (MERCOSUR) et avec un faible niveau de supranationalité (CAN et Marché Commun Centraméricain). Cette approche a l'avantage de permettre aux pays concernés d'impulser le processus d'intégration et a également permis de réduire les coûts relatifs à une bureaucratie supranationale. En même temps cette caractéristique a signifié dans la pratique que le processus d'intégration régional ne compte pas avec une plate-forme de soutien qui facilite son fonctionnement et qui permette d'avancer de façon permanente dans les thèmes quotidiens de l'intégration. La faible dimension institutionnelle explique que les différences commerciales ne puissent être réabsorbées activement à travers les mécanismes prévus par les accords.
4. Discrimination entre partenaires commerciaux : cette situation de discrimination (traitement moins favorable) se manifeste, par exemple, lorsque les pays participent à différents schémas d'intégration régionale ou bilatérale où l'on octroie un traitement plus favorable à certains qu'à d'autres (spaghetti bowl)¹⁴.

LE RESPECT DES REGLES COMMERCIALES

Les problèmes liés au respect des engagements préalables qu'enregistrent certains accords régionaux pourraient expliquer aussi la faible part du commerce intra-bloc à l'échelle régionale¹⁵. En effet, selon des statistiques disponibles pour certains systèmes de règlement de différends qui opèrent dans la région (Mercosur et Communauté Andine) apparaissent des difficultés dans des thèmes directement liés aux flux commerciaux (Voir le graphique 3a et 3b).

Selon Duran et Maldonado (2005), au cours de la période 1995-2005 ont été initiées dans le cadre du système de règlement de différends du Mercosur 513 consultations liées à des possibles manquements à des engagements commerciaux. Les controverses initiées au cours de cette période ont été associées majoritairement à des traitements discriminatoires en matière fiscale (22 %) et de normes et régulations techniques (22) (Voir Graphique 3a). Pour les controverses qui ont eu lieu dans le cadre de la Communauté Andine pendant la période 1997-2005, le Secrétariat a émis 480 « décisions motivées »¹⁶ en relation à un nombre égal de possibles infractions. De même que dans le cas du Mercosur, les normes et régulations

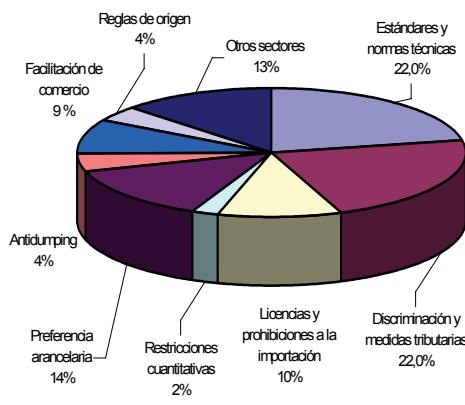
¹⁴ Un exemple de ceci est l'accord bilatéral signé entre la Colombie et les Etats-Unis, qui de facto a réorienté certaines importations agricoles au détriment de partenaires traditionnels au sein de la Communauté Andine comme la Bolivie.

¹⁵ CEPAL (2005), Durán y Maldonado (2005) y CAF (2005).

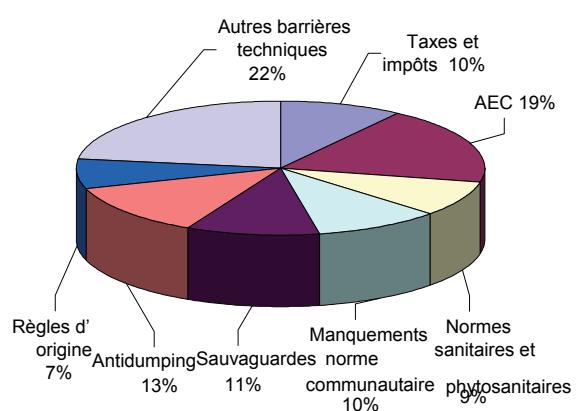
¹⁶ Selon l'article 23 et 24 de la procédure de règlement de différends de la CAN, lorsque le Secrétariat General ou un pays membre estime que l'autre partie a manqué aux règles, des observations lui sont adressées par écrit. Le pays membre doit contester ces observations au cours d'une période compatible avec l'urgence du cas, qui ne devra en aucun cas excéder deux mois. Une fois que la réponse est reçue ou le délai expire, le Secrétariat Général émet une décision motivée. Si la résolution est de non-conformité et le pays-membre persiste dans son comportement, la Cour de Justice de la Communauté Andine peut être appelée à se prononcer.

techniques concentrent les demandes d'inspection réalisées par les membres de la CAN, en plus des actions en liées à des dispositions antidumping et de sauvegarde (Duran et Maldonado : 2005)

Graphique 3 a : Différends du MERCOSUR par matière : (1995-2005) (pourcentage).



Graphique 3 b : Différends de la CAN par matière : (1997-2005) (pourcentage).



Source : Durán y Maldonado (2005)

Note : Dans le cas du MERCOSUR, les chiffres font référence à la demande de consultations (513) à la Commission de Commerce. Dans le cas de la CAN, celles-ci font référence aux décisions motivées (480) émises par le Secrétariat Général.

1.4 LA VOIE FUTURE DE L'INTEGRATION

Le processus d'intégration en Amérique latine a besoin d'être renforcé et approfondi. Les problèmes décrits dans la section antérieure font état des obstacles qui peuvent et doivent être dépassés. En même temps il est important de signaler que la région poursuit son intégration en suivant plusieurs pistes et que coexistent des schémas d'intégration sous-régionaux qui font état d'intérêts politiques, économiques et stratégiques de nature différente. Bien que cette hétérogénéité soit tout aussi valable pour l'intégration celle-ci est néanmoins jugée à l'aune de ses résultats économiques. Le défi est par conséquent d'articuler une meilleure coexistence entre les différents schémas d'intégration sous-régionaux avec les objectifs généraux d'une intégration économique à l'échelle de l'Amérique latine.

EN QUETE DU LEADERSHIP

La construction et consolidation d'institutions, qu'il s'agisse du niveau mondial ou du niveau régional dépend du leadership qui est capable de les impulser. Entre les facteurs qui ont aggravé la Grande dépression des années 1930 ont été identifiés l'absence d'un état capable de guider l'ordre économique international après la première guerre mondiale (Kindleberger : 1985). Il a également été reconnu que la construction de l'ordre économique international après la deuxième guerre mondiale a bénéficié du leadership exercé par les États-Unis et ses

alliés européens (Jackson : 1997) (Ostry : 1997). En ce qui concerne le système multilatéral de commerce, même si l'Organisation Internationale de Commerce (ITO en anglais) n'a pas reçu le soutien politique du Congrès des États-Unis, le maintien d'un de ces éléments-le GATT- a permis une libéralisation progressive des barrières tarifaires et une capacité raisonnable de stabilisation des flux et règles commerciaux dans des temps de crise économique (LOW : 1993).

De la même façon, le leadership exercé par l'Allemagne et la France dans le processus de formation et développement de la Communauté Européenne est largement reconnu comme un élément clé pour le succès qu'a pu générer ce modèle d'intégration. Les projets d'intégration en Amérique latine -au niveau sous régional et régional- ont besoin d'un leadership qui soit capable de les impulser et orienter. Nous voyons que dans certains schémas sous-régionaux il ne semble pas avoir de leadership exclusif, ce qui contraint les pays à se concerter de la même façon que France et l'Allemagne ont dû le faire par le passé- en matière de contenus et objectif de l'intégration à terme. Dans d'autres cas, le leadership est davantage présent, mais les agendas politiques, économiques et sociaux internes éparpillent les efforts qui sont requis sur le plan sous-régional. En Amérique latine il existe dès lors différents types de leadership qui ont tendance à se concurrencer au lieu de collaborer, ce qui restreint l'élan de l'intégration régionale. L'exercice du leadership comporte une grande responsabilité qui implique la volonté de céder un certain degré de souveraineté dans la quête du bien général. Cela peut être expliqué en partie car l'élan de l'intégration a été associé davantage à la volonté politique des individus qu'à celle des institutions et processus nationaux. L'intégration régionale n'a pas été entendue comme faisant partie de l'intérêt national de ses participants.

L'IMPULSION DE L'INTEGRATION REGIONALE.

Traditionnellement, la principale force derrière l'intégration en Amérique latine vient des initiatives gouvernementales : dès lors, cette dynamique n'a pas été la réponse politique à une demande du secteur privé qui aurait eu un besoin de règles stables pour développer les échanges. Cela contraste avec ce qui a été l'expérience d'autres régions- l'Asie par exemple- où le processus d'intégration basé sur des règles commerciales contraignantes et interdépendantes a émergé récemment, et cela bien que les niveaux d'intensité des flux de commerce et investissement aient été importants depuis plusieurs années déjà (Cepal : 1994). À certaines occasions l'initiative gouvernementale a permis de venir à bout des résistances à l'ouverture à l'intérieur de la région, raison qui explique qu'elle soit déterminante. En même temps les processus d'intégration peuvent être évalués, en un premier temps, par ses résultats économiques, raison pour laquelle ces processus d'intégration doivent représenter et répondre aux nécessités des secteurs productifs nationaux.

APPROFONDISSEMENT ET CONVERGENCE DU PROCESSUS D'INTEGRATION

Une autre insuffisance qui a pu émerger avec plus de force au cours des dernières années a été le fait que l'intégration entre les pays d'Amérique latine réduit la couverture thématique, comporte un niveau de contenus inégaux et se fait suivant un traitement discriminatoire (c'est-à-dire moins favorable) entre ces pays vis-à-vis des compromis qui ont été assumés entre certains pays-membres et des pays-tiers à l'extérieur de la région. C'est pour cette raison qu'il est important de stimuler un processus de convergence capable de venir à bout des facteurs qui résultent dans des tels écarts.

Indépendamment du visage futur de l'intégration régionale, cette réalité doit nous pousser à considérer qu'il reste encore du chemin à parcourir dans le but de faciliter l'obtention de niveaux plus élevés de commerce intra-régional. Un tel objectif requiert des efforts particuliers en vue d'une plus grande interaction entre les pays-membres dans des schémas sous-régionaux d'intégration ; entre ces derniers et leurs pairs (CAN/Mercosur/MCCA), et en même temps, à destination de l'interconnexion commerciale entre les membres individuels de la région. Ces efforts doivent favoriser une convergence capable de promouvoir une plus grande compatibilité entre les différents processus d'intégration, de façon à accélérer la mise en place d'un marché latino-américain intégré. Par convergence nous entendons le processus par lequel les accords qui ont été souscrits entre les pays de la région adoptent des règles et des disciplines plus ou moins similaires, ou dans les cas où celles-ci seraient différentes, elles deviennent équivalentes. La convergence peut être produite par trois impulsions : a) volontaire ; b) semi-volontaire ; c) non-volontaire¹⁷.

Dans le premier cas des forces extérieures encouragent l'adoption volontaire de certaines règles ce qui a pour résultat une convergence unilatérale¹⁸. La convergence semi-volontaire se produit quand un pays doit adopter une régulation internationale déterminée comme condition pour l'obtention d'un certain type de bénéfice, reconnaissance ou avantage. Finalement, la convergence non-volontaire a lieu quand un pays- qui décide volontairement de souscrire à un accord international- doit adopter un ensemble de régulations comme condition pour faire partie en tant que membre de plein-droit d' une organisation internationale ou processus d'intégration déterminé¹⁹.

La convergence répond dès lors à plusieurs stimuli, et peut avoir lieu à travers différentes modalités qui devraient être examinées selon les thèmes pertinents. Pour cela il est nécessaire de conserver une approche flexible capable de promouvoir des solutions créatives. Ainsi, il est possible d'y parvenir à travers des arrangements informels pour faciliter le commerce ; ou bien à travers des arrangements formels dans des matières d'échanges d'informations douanières

¹⁷ Stephanou (2003).

¹⁸ Par exemple, lorsqu'un pays décide d'adopter certaines recommandations sur l'inspection des banques afin d'améliorer la régulation de son système financier.

¹⁹ Cela est le cas de l'OMC et de l'UE.

ou de réduction du poids des régulations en matière technique, reconnaissance unilatérale de dispositions de sécurité, harmonisation des normes pour la facilitation du commerce en matière de transport, inspection à la frontière ou immigration au sein de la sphère de compétence des institutions responsables.

Dans les cas où il existe des dispositions similaires – comme le traitement national par exemple- mais avec des formulations différentes, des interprétations peuvent être autorisées, en tenant compte ou en utilisant comme base les dispositions de l'OMC. Cela permettrait de garantir une cohérence légale entre les seules dispositions communes qui existent entre membres des différents traités bilatéraux et sous-régionaux en Amérique latine. Face à l'absence de disciplines et normes dans certains accords, il est souhaitable que leur adoption se produise à travers un processus de négociation qui reconnaîtrait les différentes approches existantes pour traiter ces questions et les mettre en œuvre. Là où l'adoption des disciplines au sein des accords intra régionaux connaît des retards par rapport aux accords bilatéraux signés avec des pays extérieurs à la région, pourrait intervenir une convergence volontaire – telle est la tendance. Car il n'existe pas de raison économique ou politique qui justifie que des membres d'un schéma d'intégration sous-régional puissent octroyer un traitement plus favorable à des partenaires extra régionaux ; pas plus que des traitements différents pour des thèmes identiques. Le fait qu'il est préférable que les pays adoptent une approche commune et qu'ils s'accordent réciproquement le meilleur traitement qui aurait été octroyé de façon à égaliser l'intégration régionale.

CONSOLIDATION INSTITUTIONNELLE

Comme nous l'avons indiqué dans la section précédente les faiblesses inhérentes au processus d'intégration régionale et la faible dimension institutionnelle touchant à tous les schémas d'intégration -qu'il s'agisse d'accords régionaux ou d'accords bilatéraux- se traduit dans des niveaux réduits de respect des obligations qui ont été souscrites (Cepal : 2005).

La consolidation institutionnelle est un choix politique qui doit être adopté par les pays et les ensembles régionaux. Il faudrait réfléchir à la mise en place, à partir des institutions existantes, d'une approche de modernisation capable d'encourager cette démarche, plus particulièrement, en relation avec les aides que pourraient recevoir ces Etats pour la création de mécanismes capables de développer des échanges, d'information et d'analyse, tout comme d'assistance technique pour l'interprétation des décisions, dans la mise en œuvre de compromis et le règlement de différends. Il est intéressant de noter que dans l'UE il s'agit là d'une des fonctions qu'a exercé la Commission, raison qui en partie explique son efficacité en la matière (Talber : 2002).

Doivent être également révisées les incitations directes et indirectes qui sont incorporées dans les arrangements institutionnels de façon à que ceux-ci contribuent au fonctionnement des schémas d'intégration existants. En particulier, les arrangements institutionnels qui favorisent le respect des obligations et la pénalisation plus efficace des manquements. Il n'est pourtant pas possible de créer un mécanisme qui force les pays à respecter leurs obligations internationales à tout moment. Comme signalait Robert Hudec, dans un article de 1999, le

système juridique international bâtit son efficacité dans le compromis politique qu'il existe autour des principes de son fonctionnement davantage que dans la nature contraignante de ces procédures (Zimmermann : 2005)

Dans les études récentes sur le fonctionnement du système de règlement de différends de l'OMC ont été examinées les variables qui expliquent le plus grand attachement des membres du système GATT/OMC à la libéralisation commerciale (Sáez : 2006). Certaines études indiquent que la solution économiquement optimale d'une dispute commerciale- i.e. l'absence de celle-ci -est étroitement liée à la capacité à mettre en œuvre des représailles par la partie plaignante. Il est intéressant de remarquer que ce résultat est pertinent tant dans le cas de l'ancien système de règlement de différends du GATT comme dans celui de l'OMC (Bown : 2004). Ce résultat nous montre que le petit pays avec un moindre pouvoir de représailles aurait un handicap naturel pour induire un changement dans le comportement de ses partenaires commerciaux de plus grande taille. Une autre conséquence intéressante est que le « coût de la contrainte internationale » mesurée par l'impact de la perte de réputation (image) à laquelle un pays pourrait faire face dans le cas où il ne mettrait pas en œuvre une décision de l'OMC est une variable qui influe peu dans les décisions d'un pays (Bown : 2004)

Ces résultats semblent confirmer la thèse de Godtsmith et Posner (2005) selon laquelle le respect des compromis internationaux par les pays est associé à l'intérêt national et à une évaluation des coûts politiques sur l'arène nationale de tenir ses engagements contre les conséquences politiques et économiques qui pourraient résulter des éventuelles représailles. Un pays serait prêt à faire cesser la transgression d'un compromis commercial parce que le manquement temporaire à cette obligation aurait déjà donné suffisamment de « récompenses » au secteur pour lequel cette protection était originellement destinée ou bien, parce qu'il existerait une ambiguïté juridique dans le jugement. Le non-respect des règles peut être prolongé dans le cas où l'on pourrait considérer que le jugement est une mauvaise décision, ou bien qu' il est nécessaire pour récompenser pour une durée de temps plus importante le secteur qui se bénéficie de ce manquement. Busch & Reinhardt (2003) ont tendance à confirmer ces résultats lorsqu'ils soulignent la capacité réduite de la DSU de l'OMC pour résoudre les différends à contenu politique élevé (Bananes, Amendement Helms-Burton, Hormones et al.). D'un autre côté, Trachtman (2005) analyse la pertinence des études relatives au droit et à l'économie des contrats -dans le cas des accords commerciaux- qui éclairent les conditions dans lesquelles les règles de responsabilité civile favorisent le respect effectif des obligations et inversement, induisent à ne pas respecter ses obligations quand le résultat est également optimal. Ainsi ces travaux suggèrent que tout le système international de règles aurait « des clauses implicites » qui induiraient à des manquements efficaces, ce qui équivaut à dire que le respect total des compromis ou des traités peut ne pas être une solution optimale dans toutes les circonstances.

Pour ce qui est de l'intégration de l'Amérique latine et des Caraïbes l'état actuel de l'intégration devrait, pour progresser, évoluer vers une amélioration de la structure d'opportunité facilitant le respect des règles. Elle devrait également combiner des aspects liés aux politiques conjointes de mise en œuvre et un système de règlement de différends qui aurait un ensemble complet d'instruments permettant le respect des règles. Il serait néanmoins opportun –voire indispensable- de faire preuve d'un certain niveau de tolérance face au non-respect des règles.

CONCLUSION

L'intégration en Amérique latine a avancé à grands pas au cours des dernières années, plus encore si nous comparons celle-ci avec les premiers efforts d'intégration qui ont été effectués à partir les années 1960 sous le référentiel de l'industrialisation par substitution des importations. L'essor actuel d'accords bilatéraux et sous-régionaux en Amérique latine a été basé sur des programmes de réformes économiques qui ont débuté à la fin des années 80 dans la plupart des pays. Cela a été synonyme d'une convergence des cadres cognitifs des politiques commerciales qui, avec la consolidation des régimes démocratiques, ont permis de dynamiser ce processus.

Au cours des années récentes, l'intégration régionale a connu un tournant important. Les pays ont commencé à élargir leur vision du processus d'intégration afin de le rendre plus large, comme en témoigne l'incorporation à leur agenda de pays extérieurs au continent comme les Etats-Unis, l'Union Européenne et plus récemment la région Asie. La multiplicité de voies a eu tendance à épargner les ressources au détriment du processus propre à l'Amérique Latine à la faveur de ces marchés nouveaux plus dynamiques, et de plus grande taille.

Cette tendance est accentuée par un moindre dynamisme du commerce intra-régional au cours des dernières années, ce qui peut être expliqué par plusieurs facteurs –tant économiques, que commerciaux- et a érodé le soutien et la confiance sur le plan national chez les acteurs concernés par les projets d'intégration régionale. L'intégration régionale continue à être importante du fait de ses caractéristiques, de la composition des flux commerciaux et les acteurs qui y participent (petites et moyennes entreprises). Cet ensemble d'éléments justifie la poursuite des efforts destinés à améliorer la qualité de l'intégration, à élargir sa couverture et à approfondir le traitement des différents sujets. Les mécanismes capables de conduire ce processus à bon port existent, mais l'existence de certaines conditions est requise pour que ce chemin vertueux puisse être emprunté.

L'intégration en Amérique latine- et en Amérique du Sud spécifiquement- doit évoluer vers une plus grande convergence entre accords existants. Cela permettra une simplification du réseau d'accords existants de même que leur gestion et réduira les effets possibles de discrimination, tout comme il renforcera le poids institutionnel de l'intégration.

II – L'impact de la régulation commerciale mondiale sur l'intégration commerciale sud-américaine

La région sud-américaine est aujourd'hui pleinement intégrée à l'économie mondiale. Tel est le constat qui ressort d'un survol rapide du niveau du commerce régional, du nombre de partenaires commerciaux ainsi que des accords de libre-échange et d'intégration qui ont été signés au cours des dix dernières années. Si les gouvernements de gauche arrivés au pouvoir en Brésil, Argentine ou Bolivie ont corrigé les excès du modèle de libre-marché à leur arrivée au pouvoir, ils ne sont revenus que partiellement sur le cadre régulateur encadrant la présence des investissements étrangers dans l'économie nationale, et ce en dépit de la virulence des discours tenus avant leur prise de fonction. Des pays comme le Chili par exemple, en ont fait une stratégie de développement à part entière, multipliant accords de libre-échange dans et hors de la région. L'intensification et la diversification des échanges contribuent plutôt à l'établissement d'accords de plus en plus ambitieux, qui intègrent des chapitres nouveaux et jusqu'alors non couplés avec des questions commerciales.

La régionalisation s'inscrit désormais pleinement dans un référentiel de régionalisme ouvert²⁰, seul capable de fournir les ressources à la mise en place d'un marché commun, *leitmotiv* affiché de la CAN et du MERCOSUR. Si la libéralisation commerciale a favorisé dans un premier temps la dérégulation des marchés nationaux (à travers le démantèlement de monopoles et la flexibilisation des marchés) elle a par la suite associé une régulation accrue dérivée de l'OMC et des accords commerciaux signés entre les pays de la région avec le reste du monde. A des disciplines commerciales plus strictes sont venus s'ajouter postérieurement des sujets nouveaux et des questions qui avaient été abandonnées lors du Cycle de Doha (*Singapore Issues*) relatifs aux investissements et la concurrence. Bien que ceux-ci aient été progressivement abandonnés au niveau multilatéral -en partie du fait de l'action concertée du G20 à l'OMC et de la paralysie des négociations autour du dossier agricole- ils ont pu progresser à travers les accords bilatéraux. Ainsi, les deux dernières décennies ont vu la multiplication de ces accords entre les Etats-Unis et l'UE d'une part, et plusieurs pays de la région (Chili, Colombie, Equateur et Pérou) de l'autre. De la même manière, la négociation en vue d'accords entre le MERCOSUR et l'UE ou la CAN et l'UE associe désormais une régulation

²⁰ Cette notion met en place la coexistence de deux principes qui semblent à priori antagonistes, le protectionnisme et la libéralisation. Ainsi, selon Renato Ruggiero, ancien directeur de l'OMC (1995-1999), « Il faut naturellement bien s'entendre sur ce que signifie le régionalisme ouvert (...) [Une des] interprétation[s] du régionalisme ouvert est celle qu'en donnent un certain nombre d'Etats dont quelques-uns sont membres de l'APEC ou du MERCOSUR. Dans ce scénario, l'élimination progressive des obstacles internes au commerce dans le cadre d'un groupement régional sera mise en oeuvre à peu près au même rythme et selon le même calendrier que l'abaissement des obstacles à l'égard des non-membres ». *De quoi l'avenir sera-t-il fait: la politique commerciale internationale à l'ère de l'OMC*, PRESS/49 29 mai 1996. Intervention de Renato Ruggiero lors de la Quatrième Conférence annuelle Sylvia Ostry, Ottawa, 28 mai 1996.

plus large et stricte du commerce, bien que leur application ne fasse –encore- consensus²¹. Cette évolution aurait été impensable en l'absence d'une transformation des référentiels derrière la mise en place des politiques commerciales. Ainsi des *policy networks* ont pu être mis en place, ce qui a coïncidé avec un changement générationnel et professionnel de la part des acteurs publics –le cas des carrières diplomatiques orientées vers le commerce au Brésil-, tout comme avec une évolution dans la composition des coalitions responsables

Le traitement progressif de la régulation et de ces nouveaux sujets n'a rien de surprenant. Elle obéit à une rationalisation des normes commerciales d'autant plus nécessaire qu'elle est destinée à contrecarrer des codes de conduite parfois arbitraires de la part des partenaires commerciaux (barrières non-tarifaires, libéralisation des marchés agricoles, parmi d'autres)²². Elle est également le résultat d'un rapport de forces qui reste –du moins en ce qui concerne cette question- défavorable à la région et qui se traduit par une forte dépendance des investissements étrangers²³. Cette situation facilite la mise en place de clauses très strictes qui élargissent la portée de la libéralisation des échanges *stricto sensu* à l'imposition de règles de fonctionnement du marché.

L'objet de cette section est de s'interroger sur la régulation dérivée des accords commerciaux et des disciplines de marché qui ont vu progressivement le jour dans la région. Cette question est importante car elle est une variable explicative de l'évolution future de la région et de l'étendue des compromis auxquels elle reste soumise. Pour ce faire, elle aborde le référentiel²⁴ de cette évolution, pour ensuite traiter la question du visage futur de la régulation

²¹ En témoigne l'affrontement entre l'Argentine et l'Uruguay autour de la question des usines à papier à Fray Bentos sur le fleuve Uruguay. Les accords signés par l'Uruguay obligent le gouvernement de ce pays à compenser matériellement l'investisseur dans le cas où le pays hôte ne tiendrait pas ses engagements en termes de sécurité des investissements.

²² Nicholas Perdikis et Robert Read (eds.)*The WTO and the Regulation of International Trade: Recent Trade Disputes between the European Union and the United States* Cheltenham: [Edward Elgar](#), 2005, p.22-23

²³ Cela n'est souvent que le résultat de l'absence de marchés intérieurs vigoureux qui leur permettent un repli autarcique : qui plus est les stratégies de développement tablent ainsi en grande partie sur ceux-ci pour valoriser l'extraction de matières premières, comme dans le cas du Brésil, l'Argentine ou encore la Bolivie. La mise en place de programmes industriels ambitieux comme le nouveau programme Pro alcool du gouvernement brésilien restent qui plus est tributaires d'un cadre qui régule les investissements et les retombées économiques que ces acteurs peuvent escompter. Dès lors, il ne doit pas étonner que des initiatives telles que la nationalisation des réserves d'hydrocarbures en Bolivie ne puissent désormais être effectués en absence d'une concertation avec acteurs économiques directement impliqués. Il s'agit-là d'une conséquence non-négligeable de l'évolution des règles commerciales et d'autant plus intéressante qu'elle aurait été impensable il y a quelques décennies.

²⁴ Pierre Muller [2003], *Les politiques publiques*, Paris, PUF, définit la notion de référentiel d'une politique publique comme la construction d' « une représentation, (d')une image de la réalité sur laquelle on veut intervenir ». Pour lui, « c'est en référence à cette image cognitive que les acteurs organisent leur perception du problème, confrontent leurs solutions et définissent leurs propositions d'action : on appellera cette vision du monde le *référentiel* d'une politique », p. 62. « ...[il est] constitué d'un ensemble de prescriptions qui donnent du sens à un programme d'action public en définissant des critères de choix et des modes de désignation des objectifs. Il s'agit à la fois d'un processus cognitif fondant un diagnostic et permettant de comprendre le réel et d'un processus prescriptif permettant d'agir sur le réel », Pierre Muller, in Laurie Boussaguet, Sophie Jacquot, Pauline Ravinet [2004], *Dictionnaire des politiques publiques*, Paris, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, p. 371.

commerciale à travers le rôle que joue la région dans la mise en place et définition des règles commerciales en Amérique du Sud. Nous verrons ainsi dans premier temps, comment la mise en place de ces disciplines n'a été possible que suite à la transformation du référentiel des politiques économiques par acteurs politiques et économiques au cours des années 1980. Résultat à la fois d'une modification des préférences des coalitions au pouvoir et de l'ouverture des marchés, l'intégration régionale a pu ainsi bâtir sur ce nouveau modèle, ouvert à la régulation commerciale mondiale, sans toutefois parvenir à une participation collective et régionalisation des intérêts économiques à l'échelle régionale. Dans un deuxième temps, nous verrons que l'intégration de la région au commerce mondial a débouché sur l'adaptation à des règles décidées de façon multilatérale mais qui ont très vite adopté une dynamique bilatérale, facilité par le contexte spécifique à l'Amérique du Sud. Il apparaîtra donc que l'adoption au niveau national de règles régionales ou bilatérales fait l'objet de variations significatives, tout comme elle confronte des modèles de régulation alternatifs au niveau régional. Face à une régulation de plus en plus sophistiquée qui s'étend sur son sol, que peut la région, quel est son influence et ses moyens d'action ?

2.1 UN CADRE COGNITIF NOUVEAU POUR L'INTEGRATION REGIONALE : LE COMMERCE EXTERIEUR.

Nous avions mentionné dans la partie I le tournant libéral pris par les pays d'Amérique du Sud au cours des années 1980. Résultat de l'épuisement du modèle de développement mis en place au cours des années 1940 à l'échelle du sous-continent, ce tournant correspondait aussi à un choix politique favorisé par la constitution de réseaux d'experts formés aux théories néo-monétaristes en vogue au cours des années 1980. Ce modèle que l'on a communément appelé le *Consensus de Washington* combinait l'ouverture des marchés nationaux, la privatisation des secteurs industriels appartenant à l'Etat et la discipline monétaire. Un autre volet tout aussi important de ces réformes était l'ouverture commerciale d'une région traditionnellement fermée aux échanges mondiaux. Cela était la conséquence du modèle *développementaliste* des années 1960 dont la CEPAL avait été le porte-parole ainsi que de la faible discipline mondiale en matière de règles commerciales, qui n'avait été infléchie qu'au début du Tokyo Round.

Les crises de la dette dont nous avons fait état antérieurement (1982 et 1987) ont favorisé la transformation du modèle d'insertion économique de la région au monde. Tant le plan Baker que le plan Brady subordonnaient l'aide financière aux réformes structurelles, censées, dans la perspective des acteurs du FMI et la Banque Mondiale, alléger les risques d'une nouvelle cessation de paiements. Ces contraintes extérieures ont pu être relayées sur le plan national par l'émergence d'une coalition d'acteurs politiques, d'experts et d'acteurs économiques dont

les intérêts allaient dans le même sens que les réformes²⁵. Début des années 1990, les initiatives isolées de pays précurseurs comme le Chili ont été élargies à l'ensemble de la région, avec l'arrivée des gouvernements Menem en Argentine et Collor de Melo au Brésil. L'ouverture commerciale devient un volet important de ces réformes, et s'intègre dans un programme plus vaste destiné à créer un choc de compétitivité et à dynamiser des économies ravagées par la crise économique. Etendu à l'échelle du continent, le référentiel de libre-marché devait favoriser non seulement la transformation des économies nationales en profondeur, mais également faciliter des rapprochements régionaux²⁶.

La mise en place du MERCOSUR et celle de la Communauté Andine s'inscrivent dans cette logique. Il est possible d'affirmer qu'au-delà des buts politiques affichés – poursuivre le projet intégrationniste sud-américain – il existait la volonté de lier les mains des gouvernements nationaux s'agissant de l'ouverture commerciale en la rendant irréversible. La mise en place de l'OMC en 1995 et l'appartenance de tous les pays du sous-continent à cette organisation devait renforcer ce tournant et consacrer l'ouverture des marchés comme une condition sine qua non de l'insertion économique de la région au monde.

La crise du système financier en 1998 et la subséquente crise en Argentine au cours de l'année 2001 a favorisé l'émergence d'une vision plus critique du modèle d'insertion de la région. Le renouveau de la classe politique dans les pays les plus stratégiques de l'Amérique du Sud (Argentine et Brésil) a éloigné les politiques économiques des principes canoniques défendus par les institutions de Bretton Woods. Sans toutefois remettre en cause l'insertion à la planète et la valeur stratégique d'une intégration régionale qui combine désormais libéralisation commerciale et extension des liens commerciaux à la planète entière. Nécessaire au développement de la région, l'augmentation des échanges avec le monde et l'attraction des capitaux étrangers reste un acquis sur lequel les pays les plus critiques au paradigme d'insertion régional ne reviennent plus. Nous pouvons parler d'une transformation du référentiel de politiques économiques et commerciales, qui a favorisé un virage de l'intégration régionale vers des projets ancrés dans les principes du « régionalisme ouvert ». Dernière étape de cette transformation, celle des acteurs économiques et politiques, ce qui s'est traduit par

²⁵ Ces différents agendas ont été largement décrits dans les travaux de Jorge Dominguez et B. Garth et Y. Dezelay. L'insertion du continent sud-américain dans le modèle néolibéral a été facilitée par la rencontre de trois agendas distincts mais qui convergeaient vers une rupture du statu quo. C'est ainsi que le nouveau personnel politique au pouvoir observait avec intérêt la fragilisation des puissants syndicats nationaux qui étaient la base de leurs concurrents politiques. En même temps, de nouveaux secteurs économiques avec des participations importantes dans le monde de la finance voyaient dans l'ouverture des marchés et l'entrée de capitaux l'occasion de renforcer leur position vis-à-vis des secteurs industriels traditionnels qui bénéficiaient des largesses de l'Etat-développementaliste. Finalement, la lutte de pouvoirs dans le champ du savoir de l'économie s'est soldée en faveur du camp néo-monétariste, ce qui s'est traduit concrètement par la mise en place de relais locaux.

²⁶ Cette situation contraste avec la coexistence de différents modèles de capitalismes (ou variétés de capitalismes, selon Vogel) au sein de l'UE (capitalisme rhénan, libéralisme anglo-saxon, etc.) Il n'en demeure pas moins que si les réformes pilotées par Washington au début des années 1990 ont favorisé l'étendue du modèle de libre-marché dans la région, des traditions plus interventionnistes que d'autres subsistent sur le plan national comme en témoignent les divergences des modèles argentins et brésiliens.

l'articulation d'acteurs capables non seulement de formuler mais d'influencer les politiques de commerce extérieur et les initiatives régionales.

DE LA LIBERALISATION ECONOMIQUE A LA LIBERALISATION COMMERCIALE

Pour comprendre l'évolution des idées derrière l'intégration régionale des années 1990 nous avons eu recours à une approche du courant historique du néo-institutionnalisme²⁷. Celui-ci privilégie une explication par l'apprentissage, ou adaptation des préférences et intérêts à un cadre d'idées pré-existant, ce qui est utile dès lors qu'il s'agit de comprendre la base de départ des premiers projets d'intégration régionale (l'ALALC ou le Pacte Andin) et l'étendue de la rupture qui a été effectuée par les réformes des années 1980. Bien qu'il soit possible d'aborder la question de la diffusion des idées « néolibérales » de façon plurielle²⁸, nous avons décidé de conserver une approche intermédiaire de la transformation des idées afin de rendre compte de l'interaction entre les différents référentiels en jeu parmi les acteurs en charge de conduire ces réformes.

Le poids des idées dans l'élaboration des politiques publiques et l'action des états en règle générale est largement reconnue par tout une école de la science politique²⁹ (HALL : 1993). Pour qu'un changement puisse intervenir dans le cadre cognitif d'une politique il est nécessaire qu'un ensemble de variables puisse converger et transformer durablement les représentations des acteurs responsables de la mise en œuvre de la dite politique. Non seulement les acteurs politiques –et économiques dans le cas de cette section- doivent être capables de générer un apprentissage de leurs actions passées, mais il faut également qu'un corps d'idées puisse apparaître comme légitime aux yeux de ces acteurs, et avec une chance réelle de succès en cas d'application. Dans le cas sud-américain, la mise en place d'un nouveau référentiel favorable à l'ouverture des marchés a été déterminant pour la transformation des politiques de commerce extérieur et postérieurement les projets d'intégration régionale : il devait contribuer, à travers sa consolidation, à légitimer ces mêmes acteurs qui avaient contribué à le mettre en place. Si cette transformation a été bien facilitée par la situation de crise des états sud-américains au cours des années 1980 et le poids des institutions multilatérales telles que le FMI et le Trésor des Etats-Unis elle a été avant tout le résultat de la conversion d'une élite politique aux vertus du marché.

²⁷ Ainsi cette école théorique « ...accorde une place importante aux processus cognitifs et d'apprentissage, aux idées et au savoir dans les changements de politiques publiques, puisque c'est par le biais de ce type de facteurs que les acteurs construisent leur compréhension du monde et forment leurs intérêts. Dans cette perspective, les idées précèdent en quelque sorte les intérêts dans la mesure où ceux-ci ne « s'expriment qu'à travers la production de cadre d'interprétation du monde». Voir Denis Saint-Martin « Apprentissage Social et changement institutionnel : la politique de l'investissement dans l'enfance au Canada et en Grande Bretagne » *Politique et Sociétés*, vol. 21, no 3, 2002. P.42

²⁸ Nous faisons référence à la théorie des relations internationales et la diffusion de la *soft law*.

²⁹ Ainsi «... policymaking in virtually all fields takes place within the context of a particular set of ideas that recognize some social interests as more legitimate than others and privilege some lines of policy over others». Voir Peter HALL, « Policy paradigms, social learning and the State. The case of economic policy-making in Britain. In *Comparative Politics*, vol.25, n°3, April 1993, p.280-281.

La crise du modèle d'industrialisation par substitution des importations a commencé au cours des années 1970 et s'est traduit par le déclin de la production industrielle et un endettement croissant des économies sud-américaines nécessaire au maintien d'un niveau d'investissements compatible avec la bonne marche de l'économie. Si dans certains cas cette politique a pu permettre des investissements stratégiques qui se sont avérés payants quelques décennies après –notamment le cas de l'industrie aéronautique brésilienne (BERNARDES : 2000) – elle a consacré une spécialisation industrielle limitée, effectuée à travers l'injection de recettes publiques et *in fine* par l'endettement des états de la région. Cette orientation avait été favorisée en partie par l'influence de la théorie de la dépendance- qui consacrait alors une réflexion centre-péphérie- sur les élites politiques-administratives et économiques de la région. Elle l'avait été également du fait d'une régulation commerciale imparfaite qui a été celle des premiers rounds du GATT : l'examen de cette période montre à quel point les pays qui avaient fermé leurs économies et mis en place des programmes de développement industriel étaient parvenus à générer une industrie compétitive, comme dans le cas de la Corée du Sud. Finalement, cette orientation de la politique économique était le résultat d'une coalition d'acteurs politiques et économiques spécifique – qui dans le contexte de l'état autoritaire sud-américain avaient conduit dans certains cas à des situations de symbiose qui ont été définies par le nom d' « anneaux bureaucratiques »³⁰ ou des arrangements corporatistes divers. Le référentiel développementaliste devait marquer également les projets d'intégration alors existants dans la région. Le Pacte Andin (1973-1990), pour ne citer qu'un exemple, a ainsi parfois favorisé la mise en place de politiques industrielles inadaptées aux besoins de la région, en même temps qu'il s'est avéré incapable de générer des économies d'échelle et d'assurer des rendements croissants.

Les deux crises de la dette 1982 et 1987 devaient faciliter l'application des réformes économiques favorables aux réformes de marché. Si le premier programme d'assistance envers la région (le Plan Baker) exigeait en contrepartie de l'assistance financière du FMI une gestion rigoureuse des comptes publics, le Plan Brady devait aller beaucoup plus loin à travers la demande pure et simple d'ouverture et privatisation des marchés de la région, ainsi qu'une libéralisation progressive des barrières commerciales. Résultat de la crise, les réformes structurelles l'ont également été de l'arrivée sur le marché d'un nouveau personnel politique et économique rompu aux vertus du néo-monétarisme et de l'orthodoxie financière. Formés dans des prestigieuses universités américaines comme celle de Chicago, ayant souvent travaillé dans des institutions telles que la Banque Interaméricaine de Développement, ils ont servi de relais des réformes au niveau national et ont facilité l'acceptation de programmes de réformes dont l'ouverture des marchés nationaux à la concurrence étrangère restait une pièce maîtresse (GARTH & DEZALAY : 2001).

³⁰ "Ces anneaux bureaucratiques étaient des canaux de négociations entre l'Etat et les intérêts de certains groupes de la société civile, ne pouvant être caractérisés en tant que groupes de pression authentiques mais faisant partie de l'appareil d'Etat lui-même, bien souvent sous la direction d'un fonctionnaire public. (CARDOSO : 1978)

Sous la contrainte et influence de ce nouveau modèle de développement, les acteurs économiques qui avaient traditionnellement été associés à la prise de décision ont perdu les accès privilégiés dont ils avaient pu compter par le passé. L'association croissante du secteur de la finance dans la conduite de la politique économique allait fragiliser les liens entre groupes d'intérêt industriels et pouvoir politique, comme dans le cas du Brésil (KINGSTONE : 2000), et dans certains cas, à les sectionner durablement, comme cela a été le cas de l'Argentine. Il n'est pas surprenant que la fragilisation de ces liens autrefois institutionnalisés ait débouché sur une libéralisation des économies par le haut, avec des effets secondaires déstabilisants pour nombre de secteurs industriels. Comme libéralisation commerciale et construction régionale ont été des processus concomitants en Amérique du Sud, il n'est pas surprenant que ce projet ait été perçu avec circonspection par les acteurs économiques.

LA MISE EN PLACE D'UN REGIONALISME OUVERT

La libéralisation des échanges et la dérégulation des marchés sud-américains sont apparues comme les axes prioritaires des réformes des années 1980. Ces réformes avaient débuté sous le Chili de Pinochet (1973-1989) mais au cours des années 1990 elles se sont étendues à la totalité de la région. La privatisation des services autrefois contrôlés par les états, comme la sidérurgie (Vale do Rio Doce), énergie (YPF, Endesa), transport aérien (Lan, Aerolineas Argentinas) pour ne citer que quelques uns, ont rythmé une décennie où les différents secteurs économiques ont connu des transformations d'envergure. Ces réformes ont été accompagnées par une baisse volontaire des barrières commerciales à des niveaux plus réduits que ceux qui étaient exigés par le cycle Uruguay du GATT. En partie pari stratégique des gouvernements de l'époque (Collor 1990-1992 ; Menem 1989-1998), ce choix politique en a beaucoup dû à la volonté de créer un choc de compétitivité, destiné à instaurer une concurrence salutaire après des années de marchés fermés. Pourtant ces réformes n'ont nullement privilégié un *fine tuning*³¹ et ont bien souvent été le résultat d'un fait accompli de la coalition au pouvoir au détriment d'une grande partie de l'industrie. En partie résultat de la faible capacité organisationnelle des acteurs économiques de la région, elle l'a surtout été de la transformation du référentiel des acteurs politiques au pouvoir. La régulation des privatisations et de ces nouveaux secteurs ouverts désormais à la concurrence devait être ainsi pauvrement appliquée ce qui a contribué à délégitimer – et rendre peu transparentes- des réformes appliquées bien souvent par décret ou ordonnances.

Les réformes des années 1990 ont facilité l'entrée de capitaux étrangers et la concurrence de secteurs autrefois monopolistiques. La fragilisation –voire la disparition pure et simple- de secteurs industriels et un nouvel équilibre de pouvoir entre les acteurs privés et publics comptent parmi les changements les plus significatifs de l'époque. Les réformes structurelles et la déréglementation des marchés publics devaient permettre de fragiliser davantage les

³¹ Entretien de l'auteur avec des responsables des fédérations d'industrie de l'état de São Paulo et Minas Gerais en juillet 2003.

liens de nature corporatiste qui autrefois avaient permis à des secteurs comme l'équipement au Brésil (Abdib) ou le secteur pétrochimique en Argentine de bénéficier de subsides généreux. L'évolution vers un cadre de légalisation³² du commerce mondial qu'était celui des années 1990, a créé des opportunités en matière de réforme des politiques de commerce extérieur et de ses instruments. Ces réformes des politiques commerciales étaient inévitables devant la complexité croissante des différends et des connaissances d'ordre plus technique dans des matières telles que les subventions non-tarifaires, qui exigeaient une connaissance avancée des processus de production. Ainsi dans le cas spécifique du Brésil, le secteur de politiques publiques chargées de la question a décuplé sa taille en l'espace de dix ans, et a mis en place une équipe de responsables du commerce extérieur autour de la CAMEX.

Le cadre dans lequel sont nées la régionalisation et la mise en place de structures intergouvernementales que nous connaissons aujourd'hui était donc fondamentalement différent au cours des années 1990 de celui des décennies précédentes. Bien que dans le cas sud-américain celle-ci ait eu un point de départ éminemment politique –le rapprochement en 1985 entre l'Argentine et le Brésil– le *cadre cognitif* de l'intégration était désormais le *régionalisme ouvert* et la quête d'une compétitivité mondiale par l'optimisation de la production régionale. Cela présentait un contraste majeur avec la régionalisation et ses modalités d'autrefois davantage intéressée à l'augmentation des échanges au sein de la région au détriment d'un élargissement des échanges avec le reste du monde. De tels objectifs n'auraient pas été conformes avec le cadre de l'OMC qui autorise la formation d'associations régionales dans la mesure où elles ne sont pas *trade diverting*, mais au contraire, là où elles contribuent à la création de richesse et permettent d'avancer plus rapidement vers l'abaissement des barrières commerciales.

Les accords régionaux ont dès lors bâti sur ce nouveau référentiel mais ont également permis d'ancrer les réformes par la mise en place de calendriers de réductions tarifaires (cas de la CAN et du MERCOSUR). En ce, cette démarche s'inspirait de celle qu'avait connu l'UE avec la signature du traité de Maastricht en 1992 : la construction communautaire était ainsi mise au service d'objectifs nationaux de réforme économique –l'indépendance de la politique monétaire- dont la légitimité –et viabilité- au niveau national n'était pas assurée. Reste que dans le cas de l'UE, l'existence d'institutions communautaires a permis aux états de « déléguer l'autorité à un agent supranational afin de contrôler le respect par les états-membres des obligations dérivées des traités internationaux (...) Et pour adopter des régulations qui étaient trop complexes pour être débattues entre pays membres » (VAN DEN HOVEN : 2002). Rien de tel n'a été le cas dans le MERCOSUR -ou la CAN en une moindre mesure³³- qui, à la différence de l'UE, ont favorisé une approche éminemment intergouvernementale de l'intégration, où les

³² Judith GOLDSTEIN, Lisa MARTIN, « Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics : A Cautionary Note. », *International Organization*, 54, 3, Ete 2000, pp. 603-632

³³ Bien que la CAN dispose d'institutions supranationales celles-ci n'exercent à ce jour de véritable contrainte sur les politiques économiques, qui reposent dans la pratique sur le niveau national.

objectifs de gestion macroéconomique demeurent à ce jour une compétence strictement nationale. Ici l'ancrage à la libéralisation des réformes a été fait en référence à la constitution future d'un marché commun.

La mise en place d'institutions communes ne permet pas à proprement parler d'évoquer une gouvernance à niveaux multiples comme cela est le cas dans l'UE³⁴. Un des problèmes majeurs des instances régionales sud-américaines -qu'il s'agisse de la CAN ou du MERCOSUR- réside dans le fait qu'elles ne résultent pas d'une délégation de pouvoir : elles ne sont pas des institutions indépendantes avec des compétences capables de contraindre les états-membres à un cours d'action donné. Leur existence récente, fait qu'elles n'aient pas pu à ce jour produire une catégorie d'acteurs spécifiques à l'intégration (comme des *euro-fonctionnaires*) ni de stratégies organisationnelles propres.

Dès lors, pour comprendre l'influence des facteurs internationaux sur la politique nationale et l'élaboration de choix politiques qui influencent les négociations commerciales, il importe de tenir compte de l'interaction entre le niveau international et celui des états : c'est à ce niveau que l'évolution de la stratégie derrière la construction du MERCOSUR peut-être expliquée. Ainsi, le gouvernement Cardoso cherchait après une décennie de crise financière et de réformes hésitantes à rendre irréversibles les réformes de responsabilité fiscale et d'ajustement monétaire : le MERCOSUR, par l'application d'un calendrier de réduction des tarifs reposant sur des engagements avec des pays tiers permettait de parer les demandes des producteurs nationaux, mettant fin aux tentations inflationnistes. De même dans le cas de l'Argentine, la mise en place du Marché du Sud a renforcé la politique macro-économique de Carlos Menem (1989-1998) du fait de l'importance croissante du marché brésilien comme débouché principal pour les exportations argentines.

La transformation du référentiel sectoriel de l'élaboration des politiques de commerce a obéi pourtant moins à l'existence du MERCOSUR ou de la CAN qu'à la mise en place d'une régulation internationale du commerce. Ainsi les transformations qui sont intervenues en matière de libéralisation commerciale ont créé un niveau d'interaction avec la régulation internationale du commerce, avec une diffusion de procédures et contraintes spécifiques au nouveau système de commerce mondial sous l'OMC. Il est pourtant difficile de faire la part du poids exact de ces facteurs, car libéralisation commerciale, adhésion à l'OMC et dérégulation de l'économie ont été des processus concomitants.

Le référentiel derrière la libéralisation des échanges a ainsi progressivement évolué d'une logique commerciale *stricto sensu* vers l'homologation des conditions favorables à la création de richesse, ce qui conduit inévitablement à la mise en place de réglementations similaires

³⁴ Voir Moravscik (1994) et Robert Putnam (1988).

dans tous les pays membres de l'OMC³⁵. Autrement dit, l'élargissement des compétences de l'OMC implique de plus en plus l'interprétation et la mise en œuvre d'un accord qui va au-delà d'une simple logique de contingentement et de suppression des barrières commerciales. Pour cette raison, la démarche progresse de manière inégale selon les caractéristiques des enjeux commerciaux.

LA TRANSFORMATION DES PREFERENCES DES ACTEURS ECONOMIQUES ET L'INTEGRATION

La transformation du référentiel du commerce mondial traduit à l'Amérique du Sud a altéré sensiblement les préférences des acteurs économiques. L'étendue des réformes a favorisé la modification des règles du jeu et a contraint les secteurs économiques à adopter des comportements nouveaux. Pourtant l'intégration régionale sud-américaine n'a pour l'instant d'institutions de coordination macroéconomique ni d'instances de délégation de pouvoir comparables à celles de l'UE. En l'absence de ce niveau intermédiaire entre le niveau national et la régulation mondiale du commerce, la représentation des intérêts reste circonscrite au niveau national : il n'est pas surprenant dès lors qu'il n'existe pas de structure de représentation d'intérêts de l'industrie au niveau régional comme pourrait l'être l'UNICE dans l'UE. Les secteurs économiques touchés par les réformes économiques et la libéralisation du commerce ne peuvent donc canaliser la représentation de leurs intérêts que sur l'arène nationale et restent tributaires de la plus ou moins grande accessibilité de leurs gouvernements nationaux.

Pour comprendre comment ce processus de réformes a altéré la structure d'opportunité politique des acteurs économiques, il importe de comprendre que ce concept décrit les configurations des ressources, des arrangements institutionnels et des précédents historiques qui facilitent ou contraignent l'accès des acteurs non étatiques aux processus politiques (Kitschelt 1986 : 58)³⁶. Plus qu'une simple configuration juridique, la structure d'opportunité inclue donc à la fois les institutions formelles et les procédures informelles et les stratégies dominantes des acteurs principaux. Si les institutions formelles du commerce international sont plus faciles à analyser³⁷, l'émergence de la réglementation comme instrument de

³⁵ Il serait néanmoins inexact de voir dans cette transformation une simple conséquence fonctionnaliste du libre marché : à ce jour, l'origine exacte de celle-ci fait toujours l'objet de controverses. L'extension de la régulation commerciale à des marchés nationaux peut être interprétée comme résultant de l'action des Etats nationaux afin de rendre certaines réformes irréversibles. Robert Boyer voit dans cette dynamique les pressions d'acteurs économiques internationaux sur les gouvernements « afin qu'ils révisent les compromis institutionnalisés qui favorisaient hier les parties prenantes du fordisme ». Robert Boyer (1999), « Le politique à l'ère de la mondialisation et de la finance : Le point sur quelques recherches régulationnistes » in *L'Année de la régulation*, vol. 3, Paris, FNSP, p. 39.

³⁶ Pour plus de détail, voir Kresi, H., et al. (1992), "New Social Movements and Political Opportunities in Western Europe," *European Journal of Political Research*, vol. 22, no. 2: 219-244.

³⁷ Un certain nombre d'études en commerce international traite des structures institutionnelles au sein des pays et le changement qui a été mis en place avec la constitution de l'OMC. Par exemple, Meunier, S. et Nicolaïdis, K. (1999), "Who Speaks for Europe? The Delegation of Trade Authority in the European Union," *Journal of Common Market Studies*, vol. 37, no. 3: 477-501, O'Halloran, S. (1994), *Politics, Process, and American Trade Policy*. Ann Arbor, Michigan.: University of Michigan Press.

gouvernance du commerce implique aussi une transformation profonde des procédures informelles et des stratégies dominantes. Avant tout, la complexité des négociations affecte la base de l'interaction entre acteurs privés et gouvernements. Auparavant, les groupes non étatiques avaient à offrir leur soutien au gouvernement en échange d'une tribune³⁸. Aujourd'hui, l'échange est basé moins sur le soutien en tant que tel que sur l'expertise technique et éventuellement la légitimité que peuvent fournir les acteurs économiques concernés par les négociations (Radaelli 1995 ; Saurugger 2002). En revanche, les contraintes de cette nouvelle forme de participations ont également changé : contrairement à la pression politique et l'offre de soutien qui entraînait une compétition entre groupes, la sélection par l'expertise et les nouveaux objectifs de réglementation crée aujourd'hui des enjeux politiques beaucoup plus complexes et opaques et forcent ainsi les acteurs non étatiques à agir sous le poids de l'incertitude.

Bien que la structure d'opportunité politique des associations d'industriels ait connu une évolution similaire à celle du cas européen, elle reste à ce jour marquée par des traits caractéristiques qui déterminent le visage de l'intégration. D'une part, la faible consultation des secteurs économiques concernés au moment de la mise en place du MERCOSUR³⁹ et de la CAN témoigne de la faible capacité d'influence des secteurs économiques au moment de la construction régionale. Il faut noter qu'à ce moment-là la libéralisation économique et commerciale a été sur le plan national, concomitante à la mise en place du Mercosur en 1991 et a contribué à détourner l'attention de ce processus. Pourtant, d'autres variables d'un ordre plus structurel et qui ont trait à la relation Etat-acteurs économiques ont joué un rôle majeur. La configuration particulière de l'état en Amérique du Sud a contribué à accentuer des aspects spécifiques de la représentation d'intérêts de la part des acteurs économiques. Ainsi, la tradition de pouvoirs exécutifs forts qui est la règle dans pratiquement tout le territoire sud-américain et l'accroissement de ce que G.O'Donnell appelle les « démocraties délégatrices » (O'DONNELL : 1997) font que le pouvoir politique ne consulte pas systématiquement ce secteur de la société lors de la prise de décision en politique commerciale.

La faible capacité organisationnelle des industriels sud-américains dans des organisations de classe est en partie responsable de cette situation. Les organisations patronales ne reflètent pas dans de nombreux cas le véritable rapport de forces entre secteurs économiques et restent souvent perçues comme peu efficaces dans la promotion d'un agenda commun: bien souvent des associations régionales ou sectorielles ont plus de poids en matière d'accès au pouvoir –

³⁸ Nous nous insérons ici dans l'analyse des groupes d'intérêt qui considère que l'interaction entre les acteurs publics et privés est basée sur des principes d'échange. La littérature classique postule que les groupes d'intérêt proposent leur soutien politique (de l'argent et des votes) pour obtenir accès à la décision (e.g. Becker 1983). Plus récemment, il a été souligné que les groupes peuvent également fournir de la légitimité, de l'information et de l'expertise technique (cf. par exemple, Bouwen 2002).

³⁹ Ainsi dans le secteur textile ou sidérurgique, nombreux sont les responsables d'associations sectorielles qui reconnaissent avoir été mis face au fait accompli suite à des négociations qui sont restées éminemment politiques. Entretiens de l'auteur avec des responsables d'associations sidérurgiques et textiles à São Paulo en juillet 2003.

tel est le cas de la puissante ANFAVEA au Brésil- ou alors ce sont directement des groupes économiques qui peuvent, de par leur proximité à l'Exécutif, faire peser leur agenda de tout leur poids⁴⁰. Le faible rôle joué par les parlements en matière de commerce extérieur⁴¹ –à la différence de la *Trade Promotion Authority* octroyée par le Congrès Américain- fait que les résolutions et réglementations en la matière apparaissent comme peu transparentes, favorisant dès lors des formes de représentations d'intérêts particuliers comme les réseaux personnels. Il est intéressant à ce titre de noter que les pays de la région où les intérêts économiques sont représentés collectivement sont ceux qui sont parvenus à mettre en place une agenda commerciale ambitieuse et riche et tissé un nombre considérable d'accords de libre-échange avec le reste du monde (Chili, Colombie, Mexique). Les travaux qui existent en la matière à ce jour tendent à corroborer cette conclusion (SCHNEIDER : 2004).

La structure de préférences des industriels a néanmoins évolué, et témoigne de cette évolution la mise en place de coalitions réformistes vers la moitié des années 1990 et l'inclusion progressive des intérêts des industriels comme collectivité à la prise de décision en matière commerciale. Plusieurs travaux font état de la participation –voir de l'intéressement- progressif des industriels à la libéralisation de l'économie (KINGSTONE : 2000) et aux questions commerciales (DINIZ :2000).En partie le résultat d'un apprentissage des pratiques commerciales⁴² cette participation a surtout été le résultat d'une internationalisation des économies sud-américaines, avec l'établissement d'entreprises à risques partagés associant capitaux de l'industrie locale et de compagnies multinationales et des occasions qui ont été créés par les traités de libre-échange entre la région et le monde. Cela a notamment été le cas du Chili, mais aussi celui du Brésil où la complexité de négociations et la nécessité de compter avec des représentants de l'industrie pour les négociations (CEALCA) a permis d'engranger une dynamique vertueuse d'interaction entre le pouvoir public et les acteurs économiques⁴³. Après un court examen des années 1990 et début des années 2000, il semblerait néanmoins que l'apparition de telles enceintes de coordination relève davantage des nécessités propres à chaque traité : le meilleur exemple de ses limites est l'absence de telles structures entre industriels et pouvoir politique en direction du Mercosur.

Il importe dès lors de retenir que les pouvoirs publics n'ont pas encore été capables d'associer étroitement les intérêts économiques au processus d'intégration régionale. S'il est vrai que les intérêts économiques-en particulier des secteurs industriels- sont aujourd'hui davantage internationalisés et ont intégré les pratiques nécessaires pour devenir des partenaires crédibles

⁴⁰ Ceci est notamment le cas au Brésil et en Argentine, où l'agenda de réformes liées à une optimisation des exportations et réductions de

⁴¹ L'action principale des parlements en la matière est la ratification d'accords de libre-échange préalablement négociés par les équipes négociatrices des ministères en charge de la conduite de la politique de commerce extérieur.

⁴² Entretiens de l'auteur au Ministère des Affaires Etrangères du Brésil (*Itamaraty*) entre 2003 et 2004 avec des diplomates en charge de la question.

⁴³ Pour les négociations entre le MERCOSUR et les Etats-Unis autour du projet de ZLEA, a été mis en place le CEALCA- ou Conseil des Industriels pour le ZLEA- destiné à participer aux négociations en vue de la libéralisation des échanges de la région.

des pouvoirs publics, ils n'ont pas pour autant réussi à mettre en place des plateformes collectives de représentation d'intérêts. Une telle situation présente des risques concrets pour l'intégration commerciale de la région :

- Bien que les groupes d'intérêts économiques soient désormais favorables à la libéralisation commerciale et au régionalisme ouvert, le soutien à l'intégration régionale est davantage le fait de certains grands groupes privés (industrie automobile dans le cas du MERCOSUR) ou alors d'initiatives publiques (collaboration des entreprises publiques pour la mise en place d'un anneau énergétique en Amérique du Sud).
- Les accords régionaux tels que le MERCOSUR et la CAN ne bénéficient dès lors que d'une faible légitimité et assise sociale, ce qui se traduit par une faible utilisation des mécanismes de règlement de différends à l'échelle régionale, et le recours à des instances supérieures pour régler des différends commerciaux.
- Une lisibilité limitée de la régulation dérivée du commerce pour les acteurs économiques, qui peuvent voir leurs intérêts affectés par la mise en place de règles spécifiques concernant des processus productifs.
- Un risque de déséquilibre des positions négociatrices dans le cas d'accords bilatéraux en l'absence d'une participation concertée des secteurs industriels : une telle situation pourrait aboutir à la conclusion d'accords de type « OMC *plus* » contraires à leurs intérêts.

La politique commerciale des pays d'Amérique du Sud –et dans une moindre mesure l'intégration régionale- repose néanmoins aujourd'hui sur des réseaux de politiques publiques auxquelles participent des intérêts économiques en matière commerciale ainsi que sur la mise en place d'un régionalisme ouvert. Certains intérêts sectoriels ont pu être présents lors de certaines négociations (voir Tableau 1), en l'absence d'associations régionales d'entrepreneurs. Il n'empêche que la complexité croissante des questions commerciales et l'étendue de ce qui est négocié désormais exige une plus grande implication du secteur privé dans les négociations, afin d'éviter un déséquilibre de forces avec des partenaires commerciaux dont les équipes négociatrices possèdent un niveau d'expertise plus élevé.

Tableau N°1 : Intérêts économiques dans le jeu de l'intégration régionale.

| | Intérêts protectionnistes | Intérêts Libéraux | Influence sur la Politique Commerciale | Structures Principales de Représentation d'Intérêts. | Type de lobbying |
|-----------|---|------------------------------------|--|--|--|
| Argentine | Constructeurs Automobiles, Industrie | Agriculture | Faible | UIA, CGE | Base individuelle |
| Brésil | Industrie Pétrochimique, Textiles, | Agrobusiness, Secteur Sidérurgique | Moyenne | CNI Associations Sectorielles | FIESP Associations Sectorielles et Grands groupes |
| Uruguay | Textiles | Agricole | Faible | CIU | Associations Patronales |
| Chili | Agriculture | Sidérurgie | Forte | SOFOFA, CPC | Associations patronales |
| Colombie | ANDI (Asociacion Nacional de Empresarios de Colombia) | Federacafé | Forte | | Associations Patronales |
| Venezuela | - | Energie, Hydrocarbures | Faible | Fedecamaras | - |

2.2 LA PARTICIPATION DE LA REGION A L'ELABORATION DES NORMES COMMERCIALES MONDIALES.

Tel que nous l'avons vu dans la section précédente, l'intégration régionale n'a pas été le résultat d'une intégration de secteurs industriels et économiques, mais elle a été surtout le résultat de décisions politiques, destinées à mieux intégrer la région à l'économie mondiale. Cette stratégie des pays de la région a permis de signer une panoplie d'accords avec le reste du monde, impressionnante par son nombre. (Voir Section I, p.17). Au delà des conditions d'accès aux marchés que prévoient ces accords bilatéraux, la question des régulations spécifiques qu'ils véhiculent est d'autant plus importante que l'on assiste à une période de stagnation des négociations multilatérales. Plusieurs sont les travaux qui mettent en garde contre l'expansion thématique effrénée d'accords de type « OMC+ »⁴⁴ et contre la juxtaposition de normatives concurrentes qui entraveraient en fin de comptes une libéralisation équilibrée du commerce. En effet, les accords bilatéraux présentent l'avantage de débloquer des points d'achoppement –comme dans le cas du cycle de Doha- et dans le cas spécifique de l'Amérique Latine, « *des pays ont consenti de façon individuelle ce qu'ils ont refusé de façon collective* » (SAUVE : 2006). Les questions les plus reprises par ces régulations sont le règlement des différends, stratégique car elle permet de n'avoir recours à l'OMC qu'en dernière instance, mais également en matière de régulation sur les barrières non tarifaires et de *new themes*, tels que l'environnement ou le droit du travail. Pour comprendre l'évolution de la régulation à laquelle est soumise la région nous examinerons l'architecture des accords passés entre les pays sud-américains et les ensembles régionaux. Nous verrons donc la place qu'ont ces nouvelles régulations et leur impact en termes de politiques publiques dans la région. Par la suite, nous

⁴⁴ Keith MASKUS, « Regulatory standards in the WTO : Comparing intellectual property rights with competition policy, environmental protection , and core labor standards » in World Trade Review (2002) 1 :2, pp.135-152

nous attarderons sur le rôle joué par le MERCOSUR et la CAN lors des négociations de l'OMC et le poids de la région dans la définition des règles dans l'arène internationale.

LA REGULATION DERIVEE DES ACCORDS DE LA REGION AVEC LE RESTE DU MONDE : LES ACCORDS BILATERAUX

Les accords bilatéraux signés entre pays de la région et le reste du monde ont connu une progression toute particulière à partir des années 2000. Bien qu'ils n'aient pas été rares dans la région par le passé, il est vrai qu'ils connaissent un essor sans précédent depuis le ralentissement des négociations du Cycle de Doha à l'OMC. Début 2006 trois accords de libre-échange avaient été ratifiés entre pays sud-américains et pays tiers –deux avec les Etats-Unis, un avec l'UE et un dernier avec le Japon- et plusieurs sont en phase de négociation avancée. Cette tendance est favorisée en particulier par la politique commerciale américaine, qui a décidé de favoriser cette stratégie dans la région. Si la signature de ces accords peut a priori sembler désavantageuse pour les Etats-Unis, eu égard aux concessions initiales octroyées par la puissance du nord –surtout en termes de main d'œuvre très bon marché- elle ne comporte pas moins une dimension stratégique à l'heure de ranger le plus grand nombre de pays du continent à des disciplines commerciales plus strictes et d'obtenir des soutiens lors des négociations multilatérales de l'OMC.

Le contexte du début des années 2000 a en ce sens été particulièrement favorable à une telle démarche, la crise argentine ayant plongé le MERCOSUR dans une phase d'incertitudes quant à son avenir et la déstabilisation politique de plusieurs pays andins ayant sérieusement fragilisé la CAN. Il ne faudrait pourtant pas nécessairement voir les accords bilatéraux comme des projets concurrents à la mise en place de structures communes : leur mise en place peut avoir vocation à approfondir le niveau d'intégration entre pays. Ils peuvent permettre également de réduire des barrières commerciales qui, lorsqu'elles sont trop élevées, renforcent les acteurs économiques membres de coalitions protectionnistes. Les différents accords de libre-échange ou TLC remplacent les accords de promotion commerciale (*Trade Promotion Agreement*), qui accordaient par le passé des conditions d'accès préférentielles aux pays de la région, sans que ces préférences aient un caractère définitif.

Parmi les éléments qui contribuent à dessiner le cadre réglementaire de ces accords, nous retrouvons la question du règlement des différends. Les accords qui ont été signés à ce jour en Amérique du Sud et qui incluent des dispositions en la matière, concernent le Chili et la Colombie. Des mécanismes ont été mis en place également entre pays de la région latino-américaine, comme en témoignent les accords de libre-échange signés entre le Mexique et le Chili. Les travaux effectués à ce jour en la matière (GONZALEZ : 2006) font état de différents « styles » en matière de règlement des différends avec des conséquences dont la portée est loin d'être négligeable. Si dans le cadre de l'OMC le mécanisme de règlement des différends

est appliqué de façon égale par tous les pays membres⁴⁵, les états ayant signé des accords de ce type souscrivent, eux, à des règles plus contraignantes.

Comme nous l'avons évoqué antérieurement, l'intérêt des mécanismes prévus par les accords bilatéraux est de cantonner les questions commerciales à un traitement entre parties et de permettre leur résolution en accord avec les principes et « cultures juridiques » nationales. C'est ainsi que les accords bilatéraux passés entre les Etats-Unis et les pays de la région ajoutent des chapitres environnementaux et du droit du travail, questions qui auraient été exclus au tout début du Cycle de Doha de la table de négociation. Les différends commerciaux qui associent ces sujets sont traités par des mécanismes bilatéraux, du fait que l'OMC n'est pas habilitée pour juger sur des affaires qui vont au-delà de ces compétences.

Le choix du mécanisme de règlement des différends lui-même est une variable de taille dans ces accords. En effet, l'UE permet le choix par le plaignant de l'instance de résolution qu'il préfère, qu'il s'agisse d'un mécanisme bilatéral ou bien de l'ORD de l'OMC. Tel n'est pas le cas des accords passés avec les Etats-Unis qui dans le cas des différends associés aux *new themes* conduisent nécessairement à une solution bilatérale. Le mécanisme prévu dans les accords passés avec l'UE, s'il consacre bien la possibilité de recourir à l'une ou l'autre des deux instances, peut déboucher sur des décisions d'arbitrage différentes, et réduire la lisibilité du processus. Il est intéressant de voir que dans le cas des accords passés avec les Etats-Unis, la formation des panels concernant les nouveaux thèmes peut elle aussi être repoussée pour des raisons techniques, ce qui, pour la partie plaignante, peut signifier qu'elle ne verra pas sa plainte aboutir dans le court terme.

Une dernière disposition qu'il importe de mentionner est celle qui permet à des investisseurs de porter plainte contre des parties de l'accord (i.e. les états), ce qui est notamment le cas des accords passés avec les Etats-Unis⁴⁶. Si une telle disposition –absente des accords avec l'UE– apparaît bien comme une solution novatrice pour régler les problèmes d'investissement, il n'en demeure pas moins qu'elle soulève plusieurs questions et pas des moindres. S'agit-il là d'une disposition favorable aux pays investisseurs pour « discipliner » les marchés vers lesquels ils dirigent leurs investissements ? Dans un tel cas, il serait à craindre qu'une telle disposition ne joue au détriment de petits pays comme l'Equateur ou le Pérou : fortement dépendants des investissements étrangers et ne disposant que de ressources administratives limitées ils subiraient davantage les réglementations qu'ils ne les mettraient à leur service.

La façon dont les traités bilatéraux traitent les questions relatives à la propriété intellectuelle (TRIPS) et les investissements (TRIMS) est tout aussi instructive quant à la spécificité de ce type d'accords et quant aux enjeux qu'ils présentent en matière de conceptions du commerce et du rapport de forces entre parties négociatrices. Les travaux existants en la matière font

⁴⁵ L'ORD trouve son origine dans les articles XXII et XXIII du GATT. Il s'agit d'un mécanisme de règlement entre gouvernements et qui a pour objet de rendre impossible l'action unilatérale d'un membre pour régler des différends commerciaux.

⁴⁶ Voir Chapitre XIX de l' ALENA.

état d'une exacerbation des règles qui lui sont associées dans le cadre des accords bilatéraux. Ici et comme dans le cas des dispositions liées au règlement des différends, émergent néanmoins deux orientations spécifiques selon que l'on parle des accords qui s'inscrivent dans le modèle ALENA ou des accords passés avec l'UE. Dans le cas de cette dernière on voit ressortir des principes de fonctionnement qui se veulent avant tout respectueux des conventions internationales – et ne cherchent par conséquent à aller plus loin que les accords du TRIPS signés à l'époque de l'Uruguay Round. Une autre disposition importante de l'approche européenne est d'encourager l'adhésion progressive des pays à des accords multilatéraux (comme le PCT ou Classification Internationale de Brevets) dont le principe des *best practices* reste le maître mot. Les Etats-Unis ont pour leur part défendu activement un modèle de Propriété Intellectuelle qui irait au-delà de ces accords (modèle TRIPS+). Non seulement ce modèle accentue les pressions –et les sanctions- pour les pays qui ne respecteraient pas les dispositions, mais il contribue à étendre la portée comme la durée des droits existants (par le moyen de délais destinés à compenser la durée de mise en place de la dite protection (ROFFE&SANTA CRUZ : 2006).

Les travaux existants en la matière s'inquiètent de l'application d'une régulation commerciale qui pourrait être plus stricte que celle qui prévaut dans les pays industrialisés, et ce du fait de l'inexistence de pratiques ou jurisprudence, qui, comme dans le cas des Etats-Unis, auraient permis d'équilibrer des dispositions particulièrement outrecuidantes. De la même manière, les traités bilatéraux de libre-échange, du fait qu'ils vont plus loin que l'application du TRIPS, réduiraient les flexibilités avec lesquelles pouvaient compter autrefois les pays de la région. Il n'est pas surprenant que les dispositions associées à la question de la protection intellectuelle et son extension créent des tensions entre pays industrialisés et états sud-américains. Ainsi le Brésil a milité activement –et avec succès- pour une révision des dispositions liées à la propriété intellectuelle en relation avec des médicaments génériques destinés à la lutte contre le VIH⁴⁷. Dans un autre ordre d'idées, la question de l'extension de la régulation (ROFFE&SANTA CRUZ : 2006) de la propriété intellectuelle en matière de brevets industriels pose le problème de conditions plus rigoureuses encadrant le développement économique des pays émergents à ce jour, du fait qu'ils ne peuvent avoir recours à des instruments politiques qui ont été largement utilisés par les NPI asiatiques au cours des années 1970 et 1980⁴⁸.

De cette revue de la régulation associée aux accords bilatéraux, il ressort que ces derniers, s'ils permettent aux pays de la région de rationaliser ses échanges avec les autres parties signataires, n'en comportent pas moins une réduction de souveraineté car de plus en plus de domaines passent sous la coupe de la régulation de ces accords. La position défendue par les pays de la région autour de ces questions a cherché –dans la mesure du possible- à faire valoir

⁴⁷ « USA-Brésil-OMC: Sida: Washington retire sa plainte contre le Brésil » in *Agence France-Presse - juin 25, 2001*

⁴⁸ Dans le cas de l'accord CAFTA-DR notamment. Voir ROFFE, Pedro et SANTA CRUZ, Maximiliano, *Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados*, Serie Comercio Internacional, n°70, UN-CEPAL p.53

les principes nécessaires au développement industriel à travers une position moins ambitieuse en matière de protection. La défense du droit à produire des médicaments génériques ou encore la protection des espèces préalable à leur altération génétique s'inscrivent dans cette lignée, et ont pu pour l'instant être défendus avec succès⁴⁹. Se dessinent donc à travers l'examen de ces accords, deux modèles spécifiques qui témoignent d'approches plus ou moins multilatérales et qui cherchent à influencer le référentiel futur de la libéralisation commerciale. Le premier cherche à élargir les frontières des domaines traités par la régulation commerciale tout en laissant une latitude aux négociations entre pays pour aplanir les différences. Il s'agit là du modèle suivi par les accords entre les Etats-Unis et la région. Les accords avec l'UE laissent, au contraire, une plus grande latitude à des procédures et aux règles, réduisant par là même la place de l'arbitraire dans les décisions.

Tableau 2 : Les sujets régulés dans les accords bilatéraux entre pays de la région et le monde

| Accords Bilatéraux | Etats-Unis | UE | Japon | Chine |
|--------------------|------------|-------|-------|-------|
| Chili | ET RD PI+ | RD PI | PI | ☒ |
| Mexique | ET RD PI+ | | PI | ☒ |
| Colombie | ET RD PI+ | RD PI | ☒ | ☒ |
| Pérou | ET RD PI+ | RD PI | ☒ | ☒ |
| Equateur | ET RD PI+ | | ☒ | ☒ |

Mécanisme de Règlement des différends = **RD** ; Dispositions en matière d'investissements = **I**

Traitements de Questions de Propriété Intellectuelle = **PI** (PI- / PI+) ; Environnement et Travail = **ET**

☒ : Absence de dispositions en la matière

Sources : (CEPAL : 2006)

LA QUESTION DE LA REGULATION DANS LES ACCORDS INTERREGIONAUX

Pour comprendre le visage de la régulation dérivée des accords commerciaux entre la région et le reste du monde, il importe de noter que les accords reposent à ce jour sur une base essentiellement bilatérale, les accords interrégionaux se trouvant à ce jour au stade de négociations. Nous nous limiterons à évoquer ici seulement les avancées récentes dans les négociations afin de comprendre en quoi ils correspondent à des changements significatifs en matière de régulation de sujets commerciaux ainsi que l'importance ou non à des questions de Singapour.

Premier constat de ces négociations, elles s'inscrivent de façon parallèle à des accords bilatéraux qui sont déjà en fonctionnement. Dans le cas spécifique de la CAN, les négociations

⁴⁹ Ainsi, le chapitre propriété intellectuelle de l'accord de libre-échange entre le Pérou et les Etats-Unis (2006) fait état dans la section des brevets du retrait de cette question : « Ainsi, le Pérou a réussi à ce que les Etats-Unis retirent leur prétention en vue de breveter les usages ou nouvelles méthodes destinés à l'utilisation d'un produit connu ». Voir <http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe>

et accords signés entre ses pays membres et les Etats-Unis limitent désormais toute marge de manœuvre collective en matière de négociation – dans l'éventuelle reprise des négociations du ZLEA- et correspondent au triomphe du modèle ALENA sur celui de l'ALADI, soucieux avant tout de l'intégration économique du continent tandis que le premier aspire avant tout à libéraliser le commerce régional. D'une part les négociations avec les Etats-Unis ont fait état de l'impossibilité pour les pays les plus pauvres de la Communauté Andine de faire entendre leur voix (GIL : 2002). Cela a été particulièrement vrai dans le cas de la Bolivie, qui pour parvenir à négocier à partir d'une position moins défavorable aurait dû compter avec des aides extérieures. Les contraintes qui pesaient sur les membres les plus défavorisés de la Communauté Andine devaient céder la place à d'autres-d'ordre collectif cette fois- du fait que le ZLEA envisageait une coexistence possible d'accords sous-régionaux dans la mesure où ces accords n'iraient pas au-delà des normes de l'ALENA. Pour sauvegarder le modèle –et le rythme- d'intégration qui avait été mis en place par la Communauté Andine, il eût été nécessaire d'élargir la régulation et la libéralisation de façon préalable à ces accords, ce qui était peu réaliste du fait du rythme d'intégration de cette partie du continent.

Une solution alternative aurait dû laisser place à une clause particulière de Pays en Voie de Développement pour les pays les moins favorisés du groupe, mais la progression fulgurante des accords de libre échange entre les Etats-Unis et presque chacun des pays de la CAN⁵⁰ a balayé une telle option. La sortie annoncée du Venezuela, la position antagoniste des autorités boliviennes à l'encontre des pays ayant signé un accord avec les Etats-Unis tout comme son entrée éventuelle au MERCOSUR, et in fine, le retour du Chili à la CAN après 30 ans d'absence, en tant que membre associé, change aujourd'hui le visage de cet ensemble régional. La Communauté Andine a vocation à devenir un ensemble de pays ayant signé un accord de libre-échange avec les Etats-Unis et du fait du modèle d'intégration qui est porté par ce dernier pays, il y a fort à croire qu'il s'agira-là d'une extension du modèle ALENA à cette région. La question des investissements et de la propriété intellectuelle, de même que l'adjonction des Singapore Issues à ces accords bilatéraux laissent prévoir une configuration OMC+.

A la différence de la CAN, le MERCOSUR a adopté une position nettement moins conciliante à l'égard des Etats-Unis en matière de négociation, en faisant accepter le principe 4+1. Une telle démarche a permis à ce bloc régional d'éviter l'effritement de ses positions comme dans le cas de la CAN et de voir des accords bilatéraux être tissés entre ses membres et la puissance du nord. Bien que cette possibilité ait pu être évoquée par les petits pays du bloc (comme l'Uruguay et plus récemment le Paraguay) il s'est agi là avant tout d'un moyen de faire pression sur les partenaires majoritaires du bloc du sud pour valoriser leur position relative. Une autre question qui a été critique pour déterminer le niveau de la régulation qui pourrait être adoptée par le Marché Commun du Sud a été celle de l'accord autour du principe du *single-undertaking* par opposition à celui de *l'early harvest*. Ce principe consacrait l'obligation

⁵⁰ Exception faite du Venezuela et de la Bolivie. L'Équateur a complété au cours de cette année le XIV cycle de négociations du Traité de Libre Echange (TLC) avec les Etats-Unis.

d'avancer dans tous les thèmes de manière simultanée afin d'éviter un dépeçage de l'accord et de permettre au MERCOSUR de conserver une marge de manœuvre pour régler les questions qui étaient au cœur de son agenda de négociation, comme la réduction des subsides agricoles (Farm Bill). Suite au ralentissement et à la paralysie postérieure du projet de ZLEA, les négociations suivies par les neuf groupes de négociation, en dépit des progrès réalisés dans certains d'entre eux, n'ont pas abouti. Les groupes traitant les deux questions les plus épineuses qu'étaient les commandes publiques et la propriété intellectuelle se trouvent à ce jour au point mort, ce qui témoigne d'une impasse.

Les négociations entre le MERCOSUR et l'UE ont connu pour l'instant un sort proche de celui de la ZLEA, du fait qu'elles ne sont pas parvenues à débloquer la question des subsides agricoles et du protectionnisme du Marché Commun du Sud dans certaines aires. La réforme de la PAC en 2005 –et sa postérieure révision en 2013-, si elle venait à aboutir, devrait permettre de débloquer la question agricole dans le cas de l'UE, ce qui devrait contraindre la partie sud-américaine à revoir ses positions en matière en propriété intellectuelle, concurrence et marchés publics. Cette dernière question est d'autant plus controversée que dans le cas de la signature d'un accord en la matière, la partie européenne recevrait un traitement préférentiel qui pourrait s'avérer défavorable pour l'industrie locale. Cette question concerne particulièrement le Brésil- en raison de l'importance de ces marchés publics et des rapports privilégiés qu'entretient l'Etat avec des groupes économiques- telle que l'industrie nationale d'hydrocarbures Petrobras. L'Argentine pour sa part, aurait déjà réglé cette question, à la différence du Brésil, ce qui est compréhensible si l'on prend en compte la part plus modeste de son industrie au PIB national.

Indépendamment des résultats qui pour l'heure restent modestes, les traités de libre-échange des acteurs régionaux sud-américains avec le reste du monde restent avant tout tributaires d'un certain rapport de forces entre parties négociatrices. Ce rapport de forces est exacerbé dans le cas des pays andins, qui restent fortement dépendants du marché américain pour écouler leurs marchandises et assurer leur développement économique. Le poids économique du Mercosur –de même que la composition de ses partenaires commerciaux- étant autre, l'inclusion d'une régulation plus stricte des questions commerciales et para-commerciales ne revêt pas l'urgence qu'elle peut avoir pour les pays andins. La place des questions de Singapour⁵¹ dans l'agenda commercial sud-américain.

⁵¹ "The 1996 Singapore Ministerial Declaration mandated the establishment of working groups to analyze issues related to investment, competition policy and in government procurement. It also directed the Council for Trade in Goods to "undertake exploratory and analytical work [...] on the simplification of trade procedures in order to assess the scope for WTO rules in this area." In DOHA ROUND BRIEFING SERIES The International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD) and the International Institute for Sustainable Development (IISD) Vol. 1 No. 6 of 13

De ce programme des traités bilatéraux et régionaux que nous avons examiné précédemment, il apparaît que la régulation associée aux thèmes qui se trouvent dans la « zone grise » du commerce international ait été facilitée par des rapports de forces inégaux entre pays industrialisés et états émergents du continent. Les concessions qui ont été consenties dans le cadre d'accords bilatéraux ouvraient la voie à des marchés très importants pour la région, comme celui des Etats-Unis ou encore récemment le marché chinois dans le cadre du TLE entre le Chili et la Chine (2006). Il serait difficile d'affirmer néanmoins que cette tendance pourrait être étendue aux accords passés entre pays du sous-continent. Tel semblerait être le cas des négociations que conduit actuellement le Chili avec le Pérou en vue de l'établissement d'un traité de libre échange dans le court terme : ici les questions associées à l'environnement ou encore des sujets plus spécifiques comme les marchés publics ont été laissés de côté et seulement les questions gravitant autour de la protection des investissements sont en train d'être abordées par le projet de traité.

Les traités régionaux, comme nous l'avons vu par ailleurs, ne traitent pas de ces questions. Ni le MERCOSUR ni la CAN n'associent les questions environnementales et les règles commerciales et, vu la faible capacité de contrainte des dispositions du Groupe du Marché Commun, il serait irréaliste de penser qu'un tel sujet puisse voir le jour dans le court terme. Comme nous l'avons évoqué antérieurement, le continent semble désormais présenter deux versants, l'un Pacifique et l'autre Atlantique le premier intégrant pleinement les disciplines du modèle ALENA. En ce qui concerne le traitement des questions de Singapour (investissement, concurrence, facilitation du commerce, et marchés publics) nous avons vu comment leur application à l'échelle de l'Amérique du Sud reste tributaire de rapports de force inégaux. Comme pour le traitement des marchés publics dans le cas du MERCOSUR, les pays qui ont négocié des accords bilatéraux avec les Etats-Unis –notamment le Chili- ont évacué cette question des traités signés en 2000 et 2006 respectivement.

La question des investissements, finalement, comme les autres questions de Singapour, ne repose pas sur un régime multilatéral, bien que certains aspects le soient partiellement dans des traités comme le GATS, le TRIMS et le TRIPS⁵². Les pays de la région, suite à la crise argentine de 2001, sont devenus fortement dépendants des Investissements Directs Etrangers, ce qui a favorisé la libéralisation et l'élargissement des régimes d'investissement dans la région⁵³. Cette libéralisation a emprunté la voie des traités bilatéraux et régionaux et s'est montré particulièrement avancée dans le cas de l'Amérique du Sud. En même temps, l'on a assisté à la multiplication d'accords bilatéraux entre pays industrialisés et pays émergeants, ce qui n'avait pas été l'usage jusqu'aux années 1990 (SAUVE : 2006). Ainsi, les traités bilatéraux signés entre pays de la région et pays de l'UE ont pour objet de libéraliser autant

⁵² TRIPS est l'acronyme pour Trade-Related aspects of Intellectual Property rights et un des accords constitutifs de l'OMC en matière de propriété intellectuelle.

⁵³ Comme l'indique Pierre Sauvé « ...dans la pratique actuelle il y a une tendance marquée à utiliser une définition large (...) de l'investissement, qui inclue la propriété inamovible, la propriété intellectuelle, de même que l'égalité de traitement et autres intérêts des compagnies. Voir Pierre Sauvé, Trade and investment rules : Latin American perspectives, Serie Comercio Internacional n°66, Santiago du Chili, CEPAL-UN, 2006.

que possible les marchés locaux, et de limiter les pratiques anti-compétitives. Comme dans les cas précédents, le modèle ALENA a pour sa part privilégié le règlement de différends tout en permettant à des investisseurs de porter plainte contre un état signataire, ce qui a pour objet d'accroître le respect des investissements et de faciliter l'installation de capitaux sur le sol sud-américain.

CONCLUSION

Nous avons examiné dans cette section la mise en place du régionalisme ouvert en Amérique du Sud à travers des coalitions d'acteurs politiques et économiques et sa progression à travers un élargissement de la régulation commerciale. La mise en place de réseaux de politiques publiques progressivement ouverts aux acteurs économiques a permis de désenclaver l'intégration régionale et de la rendre intéressante pour les acteurs économiques dans leur ensemble. Pourtant, les contraintes associées aux systèmes politiques sud-américains et la difficile articulation des intérêts n'ont pas permis l'émergence d'associations industrielles régionales, ce qui a, dans le cas du MERCOSUR favorisé des replis protectionnistes et a rendu difficiles les négociations de la région avec le reste du monde. Le ralentissement sensible qu'a connu le Cycle de Doha a encouragé la signature de traités bilatéraux, obéissant à des stratégies globales et qui comprenaient des chapitres novateurs en matière de régulation commerciale. Par leur moyen, des pays comme les Etats-Unis -et l'Europe dans une moindre mesure- ont cherché à promouvoir une régulation plus avancée du commerce international qui pourrait compenser la perte de vitesse du système multilatéral. Ceci a eu des conséquences directes sur l'intégration régionale, avec l'irruption d'accords qui entraient en conflit de par leur complexité -et temporalité- avec des projets régionaux existants. Face aux défis que présente une telle évolution et la faible capacité des acteurs chargés de la décision pour juger et arbitrer la régulation commerciale, que peuvent les Etats de la région pour contrôler une telle évolution ? La progression des accords bilatéraux marque-t-elle la fin des projets régionaux sud-américains ? Il est trop tôt pour en juger encore, mais tout porte à croire que la signature des dits accords fragilise et instaure des modèles de gouvernance commerciale qui ne sont pas toujours les plus adaptés à la région, et qui peuvent comporter parfois des effets pervers pour les pays de la région. D'où l'importance d'une action concertée entre pouvoir politique et groupes d'intérêts économiques afin de produire le bon diagnostic.

III – La dimension institutionnelle de l'intégration en Amérique du Sud : évolution et acceptation sociale

3.1 L'INTEGRATION SUD-AMERIQUE ET SON INSTITUTIONNALISATION.

L'ARCHITECTURE DE L'INTEGRATION SUD-AMERIQUE

L'intégration sud-américaine a parcouru au cours des dernières décennies plusieurs chemins institutionnels de portée régionale, sous-régionale et sectorielle, à travers des organisations comme l'OLADE (Organisation Latino-Américaine d'Energie) en 1973, le SELA (Système Economique Sud-Américain) en 1975 et l'OTCA (Organisation du Traité de Coopération Amazonienne) en 1995. D'autres schémas des années 1960 ont connu une progression et ont donné lieu à de nouvelles institutions, comme l'ALALC (Association Latino-Américaine de Libre-échange) précurseur de l'ALADI (Association Latino-américaine d'Intégration) en 1980.

En dépit de ce nombre important d'initiatives régionales, seulement deux processus ont des caractéristiques communautaires et structurent géographiquement les axes Est-Ouest du sous-continent sud-américain. Ici convergent deux identités et parcours historiques spécifiques depuis l'époque de la colonisation espagnole et portugaise. Sur le versant Atlantique, cinq pays (l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela) se sont associés au sein du MERCOSUL (Marché Commun du Sud), tandis que l'aire définie par la Cordillère des Andes groupe quatre pays (Bolivie, Colombie, Equateur et Pérou) au sein de la Communauté Andine des Nations (CAN).

Cette distribution correspond à un nouveau scénario régional début 2006. Celui-ci a été fortement marqué par le fait que le Venezuela, principal pays membre de la CAN, a décidé d'abandonner ce mécanisme d'intégration après une participation de 33 ans et a formalisé par la suite son entrée au sein du MERCOSUR en tant que membre à part entière. Cela a débouché en cette année 2006 sur une nouvelle situation d'équilibre qui a renforcé le bloc atlantique sud, composé désormais d'une communauté de 262 millions d'habitants, et correspondant à 76% du PIB de la région.

Le retrait du Venezuela de la CAN est un processus progressif, formalisé dans un premier temps par une participation réduite aux structures politiques du groupe. Pour les aspects commerciaux, l'éloignement du bloc s'effectue statutairement sur une période maximale de cinq ans. D'un autre côté, son adhésion au système du Mercosur ne sera pas complète avant 2010 car, pour être capable d'intégrer l'*acquis* du bloc sud-américain ainsi que de rejoindre son tarif extérieur commun, une période de 4 ans est prévue, à partir de la ratification des parlements nationaux du protocole d'adhésion souscrit en juillet 2006.

LE CADRE JURIDIQUE DE L'INTEGRATION REGIONALE : L'ALADI

L'ALADI est un accord d'intégration à caractère intergouvernemental. Crée par le Traité de Montevideo en 1980 (TM80), il est destiné à promouvoir et réguler le commerce entre les pays qui y participent. A ce jour, il réunit dix membres sud-américains, –Argentine, Bolivie, Brésil, Chili, Colombie, Equateur, Paraguay, Pérou, Uruguay y Venezuela– en plus du Mexique et de Cuba. Même si cette association ne correspond pas à vrai dire à un mécanisme d'intégration – du point de vue du paradigme de construction de l'UE- et que sa vocation va au-delà du cadre strictement sud-américain, elle apparaît comme étant fondamentale -et fondatrice- pour faciliter et multiplier les échanges commerciaux et favoriser l'intégration en règle générale.

L'ALADI a traditionnellement joué un rôle central dans la promotion et surveillance des accords commerciaux entre ses partenaires, et a exercé un rôle de « parapluie institutionnel et normatif de l'intégration régionale »⁵⁴ , dont l'objectif était de parvenir à la mise en place d'un marché commun latino-américain. Ainsi, depuis sa création a opéré comme un cadre juridique pour la signature d'accords commerciaux et d'intégration et coopération économique entre ces pays. Il a opéré, dans l'objectif ultime de mise en place d'un marché commun régional, à favoriser la création d'une aire de préférences économiques à travers des Accords Régionaux⁵⁵ – dont dépendent tous les membres de l'ALADI – et des Accords à Portée Partielle⁵⁶ –entre deux ou plus de ses membres, au sein desquels sont inclus des protocoles additionnels dans les domaines les plus divers.

Le rôle qu'a pu jouer l'intégration régionale peut être apprécié dans le cas du Mercosur. Celui-ci naît juridiquement avec le Traité d'Asunción le 26 mars 1991, mais il est effectivement constitué dans le cadre de l'ALADI, à travers l'Accord d'Intégration Economique de Portée Partielle N°18, de la même année, qui établit les conditions pour parvenir à un marché commun prévu dans le traité fondateur. Le propre TA souligne dans trois de ses articles le lien avec l'ALADI, lorsqu'il signale que cette association se conforme à l'objectif de développer de façon progressive l'intégration de la région, prévue dans le TM80. De même, les pays du MERCOSUR déclarent qu'ils maintiendront les engagements qui ont été souscrits sous le parapluie de l'ALADI et définissent qui plus est, la possibilité d'un élargissement du bloc aux autres membres de l'association continentale. Les résultats de l'ALADI peuvent également être appréciés à l'aune des 99 accords de commerce préférentiel qui ont été signés entre ses membres. De ceux-ci 14 correspondent à des Accords de Libre-échange qui englobaient 84,2% du commerce intra-régional en 2005⁵⁷.

⁵⁴ www.aladi.org/perfil

⁵⁵ D'ouverture de marchés, de préférences tarifaires régionales, de coopération scientifique et technologique, de coopération et échange de biens dans les domaines culturel, pédagogique et scientifique et de promotion commerciale au moyen du démantèlement des obstacles techniques au commerce.

⁵⁶ Comme celui d'intégration économique et de renégociation du patrimoine historique.

⁵⁷ Rapport sur l'évolution de l'intégration au cours de l'année 2005. SG-ALADI, Mayo 2006.

EVOLUTION INSTITUTIONNELLE DE L'AXE ANDIN.

La Communauté Andine des Nations est l'association régionale la plus ancienne du continent sud-américain. Elle apparaît en 1969 comme le Pacte Andin, avec cinq membres fondateurs : Bolivie, Colombie, Chili, Equateur et Pérou. Le Venezuela rend effective son incorporation en 1973 et le Chili abandonne le Pacte en 1976⁵⁸. Depuis ses débuts, le Pacte Andin s'est doté d'une institutionnalisation de base à des fins administratives (Commission de l'Accord de Cartagena), normative (Commission de l'Accord de Cartagena) et d'un organisme consultatif (Comité d'Assistance Economique et Sociale). Postérieurement, des accords ont été conclus intéressant les milieux académiques (Andrés Bello), de Santé (Hipolito Unanue) et du travail. La structure financière qui soutient ce processus (Corporation Andine de Promotion) a été créée en 1968, pour soutenir le fonctionnement du groupe.

Une décennie après sa fondation le Pacte Andin avait déjà mis sur pied des organes exécutifs (Secrétariat Andin de Ministres de Relations Extérieures), judiciaire (Cour Andine de Justice) et de conseil en matière législative (Parlement Andin).La Cour Andine de Justice fonctionne à partir de 1983, et correspond à une des institutions les plus importantes du processus d'intégration andine ; il s'agit d'une enceinte supranationale dont les arrêts s'appliquent directement. La dernière étape de ce processus intervient en 1990 avec l'addition d'un conseil présidentiel andin comme organe de décision suprême.

Une deuxième étape dans la construction institutionnelle commence en 1997, avec l'incorporation d'une orientation politique aux objectifs communautaires, qui, jusqu'à ce moment avaient été essentiellement commerciaux. Cela met en place une nouvelle pratique de l'intégration, qui se traduit par la création de nouveaux cadres institutionnels : le système andin d'intégration (SAI). Dans ce contexte le Pacte Andin devient la communauté andine de nations (CAN) et la commission de l'accord de Cartagena, dont les compétences étaient uniquement techniques, est substitué par un secrétariat général, de caractère politique.

LA DIMENSION INSTITUTIONNELLE DU PACTE ANDIN DANS LA PRATIQUE

Ce bref aperçu historique de la construction du bloc andin définit certaines des principales ressources du bloc, c'est-à-dire sa « solidité institutionnelle et sa capacité technique » et « un ordre juridique supranational ne pouvant être comparable avec celui de l'Union Européenne ». En dépit de cette complexité institutionnelle et du long chemin qui a été parcouru par la CAN, cette association présente également des faiblesses dans les moyens dont elle dispose pour

⁵⁸ Il importe de noter que parmi les raisons du retrait du Chili du groupe andin nous retrouvons l'incompatibilité de la politique de libération économique et d'insertion internationale avec un bloc andin plus rigide, une explication que nous retrouvons aussi dans la non-incorporation du Chili en tant que membre de plein droit dans Mercosur. Cependant, ce pays participe en tant que membre associé dans cet ensemble régional depuis 1996 tout comme dans la CAN depuis août 2006.

atteindre ses objectifs ; ces derniers sont en train d'être assignés à travers de nouvelles entités et instruments régionaux.

Une des insuffisances principales du processus tient à ce que, après 37 ans de fonctionnement, il n'a pas permis de mettre en place une union douanière parfaite. Cela étant, les difficultés à l'heure de parvenir à cette étape de l'intégration n'ont pas été un frein pour le développement du commerce qui a connu une croissance régulière, assisté par des organes comme le comité andin d'autorités de promotion des exportations (CAPEE), créé en 2003⁵⁹. Le premier rapport émis par ce comité fait état d'une croissance du commerce intra-andin de 58,5 % entre les années 2003 et 2004. De même, les petites et moyennes entreprises devraient être favorisées par la création d'un statut de la petite et moyenne entreprise andine, qui établira les paramètres pour l'élaboration de politiques de soutien au secteur. Cet agencement a été proposé suite à une proposition du Secrétariat Général de la CAN, par le comité sous régional de la petite et moyenne industrie et devrait être complété par un Système Andin De Garanties et la mise en place de programmes d'innovation technologique.

En parallèle à ceci, et au niveau des politiques industrielles, le rôle de la CAN a été déterminant dans des domaines tels que l'automobile qui est devenu le thème principal des échanges dans la sous région. L'accord De Complémentarité Industrielle du Secteur Automobile entre l'Équateur la Colombie et le Venezuela -- signé en 1993 et dont la dernière mise à jour est en préparation depuis 2000 -- a permis l'adoption d'un Tarif Extérieur Commun pour les véhicules et une politique commune d'assemblage qui devrait adapter la production aux exigences internationales. Avec cette convention on estime qu'au cours des 10 prochaines années la production devraient croître de 150 % (de 212 000 à 500 000 unités).

La coordination des politiques macro-économiques fait partie des objectifs de la CAN depuis le début ; pourtant les premières démarches d'harmonisation n'ont commencé qu'en 1997, favorisées et inspirées par l'Union Européenne. En dépit de progrès très lents -- principalement dans le domaine du dialogue fiscal, de la surveillance et de l'évaluation -- la Cepal souligne que le processus poursuit son développement, même confronté à des conditions macro-économiques et fiscales défavorables. Cela est possible grâce au dialogue entre ministres des groupes techniques et la création du Programme d'Action de Convergence pour l'observation du processus.

Finalement, la Cour de Justice Andine a joué un rôle déterminant dans la mise en œuvre du principe de supranationalité – ce qui suppose une hiérarchie des normes où les normes communautaires l'emportent sur les normes nationales --. Ici les règlements andins ne sont pas nécessairement transposés de façon automatique dans les états nationaux, étant donné que bien souvent il est nécessaire d'exécuter des démarches administratives ou parlementaires

⁵⁹ Les données existantes font état d'une croissance régulière du commerce intra-zone, qui a toutefois été plus élevée pour les pays membres les plus riches (Colombie et Venezuela et Pérou) que pour ceux au revenu le plus modeste (Équateur et Bolivie). Ainsi "...trade among the CAN countries has risen steadily since the AFTA entered into operation, with average annual growth between 1990 and 2005 amounting to 13.5%" Voir <http://www.comunidadandina.org/INGLES/comercio/fta.htm>.

pour son adoption. Cela a conduit à ce que, entre 1995 et 2004, 173 décisions de justice ont été rendues pour non-conformité ; celles-ci ont pu être traitées avec une certaine efficacité par le tribunal de justice : de cet ensemble, 141 ont été résolues (approximativement 80 %) et seulement 32 sont encore en train d'être instruites.

LA DIMENSION INSTITUTIONNELLE DU MARCHÉ COMMUN DU SUD

Si l'on compare le long parcours historique et la dimension institutionnelle relativement poussée du processus andin d'intégration, le Mercosur apparaît comme une association de trajectoire et de portée moindres, avec un cadre institutionnel moins développé destiné à mettre en place un marché commun entre les pays membres. Ses racines puisent dans la convergence argentine-brésilienne qui a produit des instruments de compromis multidimensionnel à partir de 1985, débouchant sur la configuration du Mercosur en 1991, qui réunit les deux principales économies d'Amérique du Sud ainsi que le Paraguay et l'Uruguay. Ainsi, une caractéristique fondamentale de cette configuration initiale de quatre membres a été la forte asymétrie des pays qui la composent.

La définition même du Mercosur rend compte d'un processus d'intégration qui, bien que mis en place par des raisons de politique stratégique, se veut à la base de nature économique et commerciale. Pour cette raison il s'est doté d'une structure institutionnelle correspondant à des compétences à la fois décisionnelles et consultatives, tout en envisageant la mise en place de structures de représentation parlementaire et de soutien au système. Dans le traité fondateur de 1991 l'objectif de mise en place du Mercosur était confié à deux organes : un Conseil Du Marché Commun et le Groupe du Marché Commun. Ce n'est qu'en 1994 –année qui devait être la date limite pour la mise en place du marché commun – que le bloc a renforcé son versant institutionnel, avec la signature du Protocole de Ouro Preto. Ce protocole définit trois enceintes au plus haut niveau responsables de la conduite du processus :

- le *Conseil Du Marché Commun*, composé des ministres de relations extérieures et d'économie définit l'orientation politique du bloc ; au conseil du marché s'ajoutent les réunions de ministres appartenant à 14 charges ministérielles différentes, un *Forum de Consultation et Concertation Politique* auquel participent les membres associés au bloc et d'autres groupes de haut niveau pour l'étude de questions qui vont au-delà du domaine économique. Depuis 2003, une Commission de Représentants Permanents Du Mercosur présente des initiatives au Conseil Du Marché Commun sur des thèmes tels que l'intégration à un très régional des négociations extra régionales, et la promotion du marché commun.
- le Groupe Du Marché Commun est composé de représentants des ministères des relations extérieures, de l'économie, et des banques centrales des pays membres. Il s'agit là de l'instance exécutive responsable des programmes de travail et de la négociation des accords internationaux conformément aux instructions du Conseil Du Marché Commun.

- la commission du commerce du Mercosur assiste le Groupe Du Marché Commun en matière de politique commerciale du bloc à l'aide de sept comités techniques.

D'un point de vue consultatif et représentatif, le Mercosur a mis en place en 1998 un Forum Consultatif Économique et Social à travers lequel s'expriment des secteurs de l'économie et de la société en règle générale, et une Commission Parlementaire Conjointe composée d'un maximum de 64 parlementaires des pays membres. Sur le plan logistique le bloc a été assisté par le Secrétariat Administratif du Mercosur qui a son siège à Montevideo et depuis 2003 est devenu le secrétariat du Mercosur et joue désormais un rôle plus technique pour assister à l'approfondissement du processus d'intégration du bloc. Cette même année a été signée le Protocole de Olivos qui a mis en place à partir de 2004 un Tribunal Permanent de Révision, organe de règlement de différends qui agit avec les autres tribunaux ad hoc.

LE FONCTIONNEMENT DES INSTITUTIONS DU MERCOSUR

Au cours de ses 15 années d'existence le MERCOSUR n'est pas parvenu à mettre en place un marché commun, même s'il a pu avancer dans la mise en place d'une union douanière, en dépit des problèmes liés aux objectifs d'harmonisation⁶⁰. De même, les normes institutionnelles ont été modifiées au moins une dizaine de fois ce qui a produit des incertitudes sur le plan juridique qui ont des répercussions sur les investissements étrangers. Les crises commerciales à répétition qui ont eu lieu au cours de cette période ont mis en évidence la place qu'avaient les dispositions unilatérales adoptées sur le plan national et l'absence de coordination de politiques macro-économiques⁶¹. Ces controverses commerciales n'ont reçu qu'un traitement insuffisant au sein des mécanismes prévus pour le règlement des différends du Mercosur, ce qui a conduit à leur examen dans le cadre de l'Organisation Mondiale du Commerce. Cette situation devrait connaître une amélioration avec la création récente du Tribunal Permanent de Révision dont le siège se trouve au Paraguay.

En tout état de cause, le problème du fonctionnement du Mercosur est une conséquence du caractère intergouvernemental de ses institutions et de l'imprécision des instruments juridiques utilisés, ce qui a conduit à une application insuffisante de ses règles normatives. En effet, le système de décision intergouvernemental stipule que les décisions, résolutions et directives des organes régionaux doivent être incorporés à la législation des territoires nationaux. Les décisions du Mercosur, prises à l'unanimité, ont un caractère obligatoire, mais elles ne sont pas transposées de façon automatique et directe. L'incorporation à la législation nationale est effectuée par les états membres, qui doivent adopter les dispositions nécessaires

⁶⁰ Ainsi par exemple, le Mercosur possède un Tarif Extérieur Commun avec des tarifs qui vont de 0 à 20%, et avec un régime d'exceptions transitoires qui diffère selon les pays et qui devrait être éliminé le 31 décembre 2008, selon la décision 38/05 de l'OMC.

⁶¹ "Un dilema para el Mercosur: Unión Aduanera o Zona de Libre Comercio". *Boletín Mercosur* N° 73, Abril 2001. Fondation BankBoston Argentina.

selon ce qui a été prévu par l'article 38 du protocole de Ouro Preto. Il est utile de signaler ici que cet instrument ne fait pas référence explicitement à la suprématie de la norme régionale sur celle qui existe au plan national, raison pour laquelle chaque pays établit des modalités différentes au moment où il doit adapter la législation régionale à son système constitutionnel respectif. Pour cette raison la normative prend une valeur différente selon le pays -- allant du supra jusqu'à l'infra constitutionnel -- ce qui résulte dans des niveaux inégaux de respect de la norme régionale entre les pays membres. Il faut noter à ce sujet qu'une partie non-négligeable des décisions du Mercosur n'ont pas été incorporées à ce jour.

Il est également signalé dans l'article 42 du protocole que les normes régionales sont obligatoires mais ce même article fait apparaître une ambiguïté en disposant que « lorsqu'il sera nécessaire des agencements juridiques nationaux devront être incorporés ». Ce statut ambigu a été néanmoins clarifié progressivement par cinq résolutions du conseil du marché commun prises entre les années 2000 et 2004. Ainsi, la faible application des normes est manifeste dans l'évaluation de la première décennie du Mercosur effectuée par le secrétariat du bloc. Ce rapport signale ainsi qu'au cours de la période comprise entre 1991 et 2002, des 149 résolutions du Conseil Du Marché Commun 44 seulement avaient été effectivement mises en œuvre par les états membres (ce qui est égal à 30 %). En ce qui concerne les 604 résolutions du Groupe Du Marché Commun 224 seulement (37 %) avaient été effectivement incorporées dans les législations nationales. Et en ce qui concerne les directives de la Commission de Commerce du Mercosur de 90 qui ont été émises au cours de cette période seulement la moitié avait été effectivement mise en œuvre⁶². Ce manque d'entrain dans l'application des politiques communes fixées par les institutions est particulièrement évidente dans le cas du secteur automobile qui n'a été harmonisé qu'au cours de l'année 2000 par la décision CMC 70/00. À ce jour cette décision n'a pas été transcrise dans les législations nationales, raison pour laquelle la politique automobile du Mercosur continue à être gouvernée dans la pratique par des accords bilatéraux.

La coordination des politiques macro-économiques a été abordée par le Mercosur suite à sa Refondation en 2000. Les avancées ont été ici limitées à l'harmonisation des statistiques et n'ont eu qu'une «faible influence sur l'action fiscale de chaque pays ». La CEPAL a identifié les problèmes associés à cette question, parmi lesquels le « manque d'information de base dans certains pays » et une action du Groupe du Marché Commun qui reste encore mal connue par les pays membres. À cela nous devons ajouter le manque de moyens budgétaires fournis par les pays de ce processus intégration, situation qui pénalise tout autant le Mercosur que la CAN⁶³.

⁶² Documents du séminaire "Las normas de derecho originario y derivado del Mercosur. Su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los estados partes". Secretaría Administrativa del Mercosur, 26 et 27 septembre 2002, en accord avec des données du SAM.

⁶³ Sánchez Gómez, Manuel. "Coordinación macrofiscal en procesos de integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica". CEPAL, 7 Novembre 2005.

NOUVELLES ORIENTATIONS STRATEGIQUES DES MECANISMES D'INTEGRATION SUD-AMERIQUAINS

Un trait commun aux deux mécanismes d'intégration sud-américains antérieurement évoqués - et que l'on peut également apprécier dans le cadre de l'ALADI- est une nouvelle orientation stratégique ayant pour objectif de permettre à l'intégration régionale d'effectuer un saut qualitatif.

D'une part, l'ALADI a entamé depuis 2004 une nouvelle étape d'approfondissement avec des objectifs plus ambitieux, comme le font ressortir trois décisions de son Conseil des Ministres : la résolution 59, qui pose les fondations d'une mise en œuvre progressive d'un Espace de Libre-Commerce de façon à retirer les obstacles à la circulation des biens, personnes, services et capitaux « *sans [toutefois] reproduire à une échelle régionale le modèle européen* »⁶⁴. La résolution 60, qui formule l'incorporation de huit nouveaux domaines d'action dont l'intégration physique, la société de l'information, les asymétries, la participation de la société civile, l'intégration productive. La résolution 61 fait référence plus concrètement au traitement des asymétries, en précisant les modalités de la participation au processus d'intégration des pays moins développés -Bolivie, Equateur et Paraguay.

Avec ces résolutions, l'ALADI a pour objectif de renforcer sa mission de promotion de l'intégration latino-américaine, fragilisée depuis ses débuts par un contexte peu favorable au commerce intra-régional. Cette situation était le résultat de la crise de la dette des années 1980 et d'autres facteurs internationaux qui ont porté atteint aux échanges et ont freiné la croissance sud-américaine au cours de la « décennie perdue ». De son côté la CAN met en œuvre au cours de l'année 2004 un nouveau schéma stratégique, qui a pour ambition d'articuler son programme de développement intérieur avec son programme d'insertion internationale. Ce nouveau schéma se décompose en trois: l'approfondissement de l'intégration commerciale, la promotion du développement et la compétitivité, au moyen de programmes spécifiques dans les domaines rural, frontalier, des micro-entreprises, énergétique et de l'infrastructure et un nouvel élan donné à la politique de coopération politique et sociale⁶⁵ Un tournant d'envergure intervient en 2005, lorsque l'objectif d'intégration latino-américaine- voire spécifiquement sud-américaine - est inscrit comme élément prioritaire du programme de la CAN. Dès lors la Communauté Andine devient un espace d'articulation à cette fin avec pour objectif à terme d'aboutir à une Communauté Sud-américaine de Nations (CSN), et par la suite à une communauté latino-américaine⁶⁶.

⁶⁴ Intervention du Secrétaire Général de l'ALADI, Didier Opertti, au cours de la réunion du Conseil Permanent de l'Organisation des Etats Américains, le 5 décembre 2005.

⁶⁵ Ce dernier domaine a été favorisé suite au Sommet de Quirama (Colombie) qui a eu lieu en 2003, où a été créé un Pacte Intégré de Développement Social (PIDS).

⁶⁶ Ce qui permet le respect du premier article du traité fondateur du bloc qui prévoit la "formation graduelle d'un marché commun latino-américain". Intervention du Secrétaire Général de la CAN, Allan Wagner, devant le Parlement andin. Bogota, 21 juillet 2005.

Quant au MERCOSUR, il entreprend en 2000 une nouvelle phase de relance, destinée du moins dans la forme, à renforcer l'Union Douanière tant sur le plan intra-communautaire que sur le plan extérieur, afin de parvenir à la mise en place d'un marché commun. Pour ce faire, l'accent est désormais mis sur la convergence et la coordination macro-économique dans le domaine de la politique fiscale et monétaire, et en particulier sur le renforcement des institutions communes. Dans cette ligne d'action, le Programme de Travail 2004-2006 du Mercosur prévoit des actions concrètes dans les domaines économique et commercial, social et institutionnel, ainsi que des nouveaux thèmes dans le programme d'intégration, comme la coopération scientifique et l'intégration physique et des industries responsables de la production et de l'acheminement de l'énergie fossile⁶⁷. Le sommet du MERCOSUR de décembre 2005 (Montevideo) renforce le versant politique de l'Union avec la décision de mettre en place un Parlement du Sud (Parlasur), organe délibératif qui devrait introduire un premier élément de supranationalité dans la construction du bloc⁶⁸. Au cours de ce sommet le Marché Commun du Sud donne le feu vert à l'adhésion du Venezuela, ce qui au passage rend possible du point de vue juridique l'adhésion d'autres pays de l'ALADI.

D'un autre côté, le sommet de juillet 2006 à Cordoba confirme ce saut qualitatif et pointe vers les instruments politiques destinés à dynamiser le processus d'intégration. Il s'agit là d'un tournant stratégique qui se traduit par des moyens institutionnels destinés à la coordination de politiques dans des domaines clé : développement social, démocratie, productivité, coordination financière et gestion de l'intégration. C'est ainsi qu'il est question de mettre sur pied l'Institut Social du Mercosur –destiné à concerter les actions destinées à la lutte contre la pauvreté et l'inégalité-, un Observatoire de la Qualité Démocratique –dont l'objectif est la sauvegarde de normes de gouvernance, au moyen d'indicateurs dérivés de la clause démocratique du MERCOSUR⁶⁹-, un Institut du Mercosur Productif, -destiné à promouvoir la compétitivité et intégration industrielle – et, finalement une Banque de Développement Régionale – destinée à financer des projets d'infrastructure et à coordonner une stratégie financière régionale. Reste que cette avancée qualitative en matière d'instruments institutionnels contraste avec la qualité d'une intégration politique qui n'est pas à la hauteur de ces ambitions. La mise en œuvre effective de ces décisions reste ainsi pour l'instant tributaire

⁶⁷La Décision 26/03 de CMC définit un programme de travail pour 2004-2006 dans les domaines suivants: 1) Domaine économique et commercial: Tarif externe commun. Aspects douaniers et commerce intra-zone, Traitement zones franches, Défense Commerciale et la Concurrence, Intégration productive, Fonds Structurels, Intégration frontalière, Promotion commune d'exportations à l'extérieur de la zone, Évaluation de la conformité de produits et règlements techniques, Disciplines sur les incitations commerciales, Harmonisation fiscale, Coordination macroéconomique, Marché Régional de Capitaux, Politique Agricole, Biotechnologie, Facilitation des affaires, Négociations Internationales, Achats gouvernementaux. 2) Dans le domaine social: Participation de la société civile, Sujets Sociaux, Visibilité Culturelle, Citoyenneté du Mercosur, Circulation de la main-d'œuvre et promotion des droits des travailleurs, Éducation dans le Mercosur, Droits de l'homme. 3) Domaine institutionnel: Parlement du Mercosur. 4) Nouvel Programme de l'Intégration: Programme de coopération scientifique et technologique, Intégration physique et énergétique.

⁶⁸ Le Parlasur devrait entrer en fonction en décembre 2006, avec des représentants désignés, pour laisser la place à un Parlement élu au suffrage des citoyens avant 2011.

⁶⁹ Le Protocole d'Ushuaia établit comme condition d'appartenance au bloc l'exercice d'un démocratie pleine.

d'une plus grande discipline au niveau national pour l'application des décisions communes et d'une convergence plus importante en matière de projet politique à long terme.

LE SYSTEME INSTITUTIONNEL DE LA CAN, DU MERCOSUR ET DE L'UE : UNE APPROCHE COMPARÉE

Les mécanismes d'intégration sud-américains se sont inspirés, au moment de leur traduction institutionnelle, de la structure communautaire européenne, particulièrement dans le cas de la Communauté Andine, bien que le parcours par étapes de l'UE n'ait pas pu être reproduit. Cela est dû en partie à ce que l'évolution de l'intégration obéit à des logiques et intérêts distincts, ce qui se traduit par des étapes qui sont franchies dans un ordre différent.

►UE/CAN⁷⁰

L'UE, du fait de son caractère de structure régionale et d'organisme international, est administré par un système institutionnel mixte, qui réunit des institutions à caractère supranational et d'autres d'ordre intergouvernemental. Les institutions supranationales sont de facto le degré le plus avancé de l'intégration régionale, qui se traduit par une cession de souveraineté pour la prise de décisions, en fonction d'objectifs partagés.

Nous retrouvons ce dernier principe dans le seul et unique cas de la CAN, à travers le principe d'application directe des normes *andines*. En dépit des difficultés liées à la mise en pratique de ce principe de supranationalité, nous retrouvons dans la mise en place d'un droit communautaire andin d'application directe, et prééminent par rapport aux normes nationales, un des éléments qui se rapprochent le plus du fonctionnement de l'UE. « En vertu de la dite supranationalité, les Décisions de la Commission et du Conseil de Ministres d'Affaires Etrangères sont d'application obligatoire, entrent en fonctionnement à partir de la date de leur publication, et les pays membres ne doivent nullement adopter ou utiliser de disposition contraire à la norme communautaire »⁷¹. Le Tribunal Andin de Justice et le Secrétariat Général de la CAN sont, pour leur part, des entités chargées de veiller au respect de ce principe.

Bien que ce parallèle entre l'UE et la CAN soit digne d'attention, il importe tout de même de signaler que les deux processus ne sont pas comparables, du fait de l'état d'avancement de leurs processus d'intégration, dans une perspective classique. Tandis que l'UE est un marché commun complet –voire même, un marché unique–, la CAN est tout juste parvenue à former une zone de libre-échange entre ses pays membres au mois de décembre 2005, et elle n'a pas encore mis en place un tarif extérieur commun avec des exceptions, qui pourrait la transformer en une union douanière. Il n'en reste pas moins que la CAN a connu des avancées notables dans d'autres domaines comme le libre-échange de services et la circulation de personnes, avec la décision de la mise en place d'un passeport communautaire andin à partir

⁷⁰ Voir <http://europa.eu.int> pour l'UE et www.comunidadandina.org pour la Communauté andine de Nations,

⁷¹ Intervention du Secrétaire Général, Allan Wagner, pour la commémoration des 27 années de la Cour Andine de Justice. Quito, 1 juin 2006.

de 2005. Dans le domaine macroéconomique, la mise en place de critères de convergence en relation avec l'inflation, la dette publique et le déficit fiscal reste une avancée notable, et se rapproche des critères d'harmonisation européens.

Si nous étendons cette analyse comparative aux institutions des deux ensembles régionaux, l'on constate que le Conseil Présidentiel Andin a son équivalent dans le Conseil Européen – comme partie du Conseil de l'UE- en tant que structure de décision suprême. Tous les deux sont au reste composés par les chefs d'état ou de gouvernement des pays membres et participent à une présidence rotative, d'une année dans le cas de la CAN et d'un semestre dans le cas de l'UE. De même, le Conseil Andin de Ministres des Relations Extérieures trouve son équivalent dans le Conseil des Affaires Générales et des Relations Extérieures de l'UE, car ils exercent des fonctions similaires de décision et de coordination relatives au processus d'intégration et à ses relations avec l'extérieur. Ces deux organes formulent et mettent en œuvre leurs politiques extérieures communes tout comme ils ont la responsabilité de souscrire à des conventions et accords extrarégionaux⁷². La différence majeure réside en ce que l'UE possède un organe d'un échelon supérieur (Conseil de l'UE) plus important en taille, et qui a des compétences législatives et budgétaires –en codécision avec le Parlement Européen. Ce dernier assure également la coordination des politiques économiques générales et les dispositions de coopération policière et de justice pénale. Le Conseil de l'UE adopte ainsi neuf configurations distinctes, dont la première est celle des Affaires Générales et des Relations Extérieures⁷³.

Le Commission Européenne et la Commission de la CAN sont toutes deux des enceintes qui veillent au respect des objectifs des traités fondateurs et coordonnent les négociations internationales dans leurs domaines de compétence. Elles diffèrent néanmoins quant à la complexité de leur composition. Dans le cas andin, elle est composés d'un représentant par pays membre pour toutes les matières d'intérêt général et son président est habilité à convoquer une Commission élargie pour des thèmes spécifiques tandis que la Commission Européenne a une structure permanente de 26 Directions Générales et de neuf services sous la responsabilité d'un collège de 25 commissaires, un pour chaque état membre, responsables de 25 matières et coordonnés par un président. Pourtant, la différence la plus significative ici est que l'on fait référence à la Commission Européenne comme un organe exécutif de l'UE, rôle qui dans le cas andin retombe sur son Secrétariat Général.

⁷²Signalons parmi ceux-ci l'Accord de Dialogue Politique et de Coopération entre l'UE et la CAN du 15 décembre 2003 et les accords signés avec la Chine (2000) et l'Inde (2003) dans le même domaine.

⁷³ Il existe aussi des Conseils chargés des Questions Économiques et Financières; de la Compétitivité; de la Coopération dans le domaine de la Justice et des Affaires Intérieures; de l'Emploi, de la Politique Sociale, de l'Hygiène et des Consommateurs; du Transport, des Télécommunications et de l'Énergie; d'Agriculture et de la Pêche; de l'Environnement; de l'Éducation, de la Jeunesse et de la Culture.

Le Parlement Européen et le Parlement Andin ont en commun une fonction délibérative et de représentation populaire. Dans le cas du Parlement Européen, il est composé de 732 eurodéputés élus directement tandis que dans le Parlandino la représentation est de cinq parlementaires par pays membre et dans deux pays seulement (l'Equateur et le Pérou) ceux-ci élus au suffrage direct. Les deux parlements participent à la production législative communautaire –bien que dans le cas andin cette participation se limite au conseil- mais dans le cas européen, le Parlement a des compétences budgétaires et de contrôle de l'Exécutif.

Les Cours de Justice andines et européennes partagent des fonctions de sauvegarde de la légalité de la normative communautaire. Le Comité Economique et Social Européen, comme enceinte consultative, trouve son équivalent dans les Conseils Consultatifs d'Entreprise et du Travail Andin, dans le sens où ces deux structures représentent les intérêts de la société civile dans le processus d'intégration. Finalement, la Corporation Andine de Promotion Industrielle et le Fonds Latino-Américain de Réserves sont les organes financiers de la CAN et comptent tous les deux avec des actionnaires des pays extérieurs à la région, tandis que la Banque Européenne d'Investissement (BEI) est un organe régional qui finance l'intégration et le développement économique et social des pays de l'UE et de pays tiers, en conformité avec les orientations de la coopération européenne.

Tableau N°I : Institutions de l'UE et la CAN

| Domaines | Institutions de l'UE | Institutions du Système Andin d'Intégration |
|-----------------------|---|---|
| Exécutif | | - Conseil Présidentiel Andin |
| | - Conseil de l'UE | - Consejo Andino de Ministros de Relaciones Exteriores |
| | - Commission Européenne | - Commission de la Communauté Andine - Secrétariat Général de la Communauté Andine. |
| Légitif | - Parlement Européen - Conseil des Ministres | - Parlement Andin (conseil) |
| Judiciaire | - Cour de Justice | - Cour de Justice de la Communauté Andine |
| | - Cour des Comptes | |
| Consultatif et Social | - Comité Economique et Social Européen | - Conseil Consultatif des Entrepreneurs Andin - Conseil Consultatif du Travail Andin |
| | | - Organe Andin de Santé Hipólito Unanue |
| | | - Convention Simon Rodriguez |
| Financier | - Banque Centrale Européenne | |
| | - Banque Européenne d'Investissement (BEI) | - Corporation Andine de Promotion (CAF) - Fonds Latino-Américain de Réserves (FLAR) |
| Territorial | - Comité des Régions | |
| Education | | - Université Andine Simón Bolívar |

►UE/MERCOSUR ⁷⁴

Dans le cas de l'UE et du MERCOSUR, les institutions connaissent un degré de divergence plus important, du fait que ce dernier ensemble régional n'existe que depuis une décennie et demie. Ce processus sud-américain concerne spécifiquement la mise en place d'un marché unique, alors qu'un tel objectif a été largement dépassé au sein de l'UE, et est régulé principalement par la Commission Européenne. De même, les enceintes du bloc sud-américain restent de nature intergouvernementale, à la différence du processus européen, qui inclut des structures supranationales. Cette caractéristique constitue le facteur déterminant quant à la forme que prend la prise de décision dans les deux blocs.

Dans une perspective comparative, le fonctionnement du Conseil du Marché Commun (CMC) peut être rapproché de celui du Conseil de l'UE, car les deux sont des enceintes de décision suprême et responsables de la définition des orientations politiques de l'intégration. Dans le cas du MERCOSUR, celui-ci est composé par les ministres des relations extérieures et d'économie alors que dans le cas européen le Conseil de l'UE a neuf configurations différentes. Dans les deux cas ils se réunissent au niveau des chefs d'Etat et de gouvernement au moins une fois par semestre. Néanmoins, le CMC a des compétences qui sont proches aussi de celles de la Commission Européenne, tel que la garantie de respect du traité fondateur du MERCOSUR et la formulation de politiques destinées à mettre en place le marché commun et la négociation et la souscription à des accords avec les pays tiers.

Le CMC a des instances auxiliaires, telle que la Commission de Représentants Permanents du MERCOSUR (CRPM), créée en 2003 et qui a un rôle similaire au COREPER II européen, mais avec des pouvoirs plus étendus, car elle agit comme lien entre les enceintes politiques du MERCOSUR : elle peut prendre des initiatives, gérer et souscrire à des projets de coopération technique et son président peut représenter le bloc dans ses relations extérieures. Pour sa part, le Forum de Consultation et Concertation Politique (FCCP) complète l'axe économique et approfondit la coopération politique entre états-membres et associés du MERCOSUR.

Le Groupe du Marché Commun (GMC) a en commun avec la *Commission Européenne* l'exercice de fonctions exécutives et à cette fin, il reçoit l'assistance du Secrétariat Technique du MERCOSUR et de la *Commission du Commerce du Mercosur* (CCM). A la différence de la CE, qui compte 25 portefeuilles, le GMC est composé de représentants des ministères de Relations Extérieures, d'Economie et des Banques Centrales des pays membres, ce qui contribue à réduire son rayon d'action. Il veille néanmoins à d'autres tâches avec ses 15 sous-groupes de travail. De même que la Commission Européenne, le GMC veille aussi au respect du traité fondateur, propose des projets de décision au Conseil du Marché Commun et fixe des programmes pour parvenir à la mise en place d'un marché commun. Il exerce qui plus est des

⁷⁴ Nous avons utilisé l'information officielle sur <http://europa.eu.int> (Site de l'Union européenne), www.mercosur.org.uy (Site du Secrétariat du Mercosur), et www.comisec.org.uy. (Site de la Commission Sectorielle du Mercosur).

fonctions similaires à celles du Parlement Européen, en ce qui concerne l'accord du budget, et à celles du Secrétariat et de la Banque Centrale Européenne, au moyen de l'adoption de dispositions financières. Ses résolutions sont à caractère définitif.

La Commission du Commerce du Mercosur (CCM) est une structure destinée à assister le GMC dans la mise en marche de l'Union Douanière, elle veille à l'utilisation des instruments de la politique commerciale commune et au suivi (follow-up) des thèmes commerciaux intra et extra Mercosur. Ces fonctions sont exercées dans le cas de l'UE par la Commission Européenne.

Les trois principaux organes du Mercosur (CMC, GMC et CCM) sont assistés depuis 2003 par le Secrétariat du Mercosur, qui a connu une transformation de taille, passant d'une première conception administrative à des fonctions opérationnelles et d'assistance technique destinées à renforcer le fonctionnement des institutions. Cette évolution lui permet ainsi de sélectionner, d'exécuter et de contrôler des projets de coopération technique.

Le Forum Consultatif Economique et Social (FCES) est inspiré clairement du Conseil Economique et Social Européen (CESE) : il représente ainsi les secteurs économiques et sociaux et a un statut d'enceinte consultative, qui exprime ses vues à travers des recommandations.

La Commission Parlementaire Conjointe (CPC), bien qu'elle réunisse une représentation parlementaire des pays membres, a des compétences très en deçà de celles du Parlement Européen. En ce sens, la CPC soutient uniquement l'accélération de l'action publique nationale pour la mise en fonctionnement des normes du MERCOSUR et assiste à l'harmonisation des législations. Tout comme la CMC la CPC peut émettre des recommandations sur des thèmes spécifiques.

Il est important de souligner ici la gestation du Parlement du Sud en tant que partie au processus de consolidation institutionnelle, avec des fonctions de représentation proches de celles du Parlement Européen, et qui devrait entrer en fonctionnement, dans une première étape, en décembre 2006. Cette instance doit marquer un nouveau saut qualitatif au processus d'internalisation de normes dans le Mercosur, et contribuer à une participation active de la citoyenneté dans le développement de l'intégration, à travers l'élection au suffrage universel de ses représentants pour le sous-continent.

Ce mécanisme d'intégration sud-américain a été doté en 2004 d'un organe de règlement des différends, le Tribunal Permanent de Révision (TPR), connu autrement sous le nom du Tribunal d'Olivos qui, avec les Tribunaux Ad Hoc du Mercosur (TAHM), résolvent des conflits économiques et commerciaux. Le TPR a des compétences en matière de litiges entre privés ou entre particuliers et gouvernements, et ses arrêtés sont irrévocables et obligatoires pour les pays et personnes morales du Mercosur. En revanche, la Cour de Justice de l'UE (CJCE) traite d'autres questions d'intérêt communautaire et des plaintes peuvent être déposées tant par des Etats que par des citoyens européens. La création du TPR constitue une avancée institutionnelle importante pour surmonter une des principales insuffisances du Mercosur qu'est le règlement des différends : sa brève existence ne lui a pas permis pour l'instant de devenir une instance crédible

Tableau N°2 : Institutions de l'UE et du MERCOSUR

| Domaine | Institutions de l'UE | Institutions du MERCOSUR |
|--------------------|--|---|
| Pouvoir Exécutif | - Conseil de l'UE | - Conseil du Marché Commun(CMC) - Commission des Représentants Permanents du Mercosur (CRPM) - Forum de Consultation et Concertation Politique (FCCP) |
| | - Commission Européenne | - Groupe du Marché Commun (GMC) - Commission du Commerce du Mercosur (CCM) |
| | | - Secrétariat du Mercosur (SM) |
| Pouvoir Législatif | - Parlement Européen | - Commission Parlementaire Conjointe(CPC) - Parlement du Sud (phase d'application) |
| Pouvoir Judiciaire | - Cour de Justice | - Tribunal Permanent de Révision du Mercosur (TPR) |
| | - Cour des Comptes | |
| | | - Tribunal Administratif et du Travail du Mercosur (TAL) |
| Consultatif/Social | -Comité Economique et Social Européen. | - Forum Consultatif Economique et Social (FCES) |
| Financier | - Banque Centrale Européenne | |
| | -Banque Européenne d'Investissement | |
| Territorial | - Comité des Régions | - Forum Consultatif de Municipalités, états fédéraux, provinces y Départements du Mercosur (FCCR) |

Source : Production CELARE

3.2 LES MÉCANISMES SUD-AMÉRICAINS D'INTÉGRATION ET LEUR RAPPORT AVEC LA CITOYENNETÉ

PARTICIPATION DE LA SOCIETE CIVILE DANS L'INTEGRATION REGIONALE

Un des éléments centraux de tout processus d'intégration est la capacité de répondre aux nécessités de la citoyenneté et de l'associer, aussi bien que possible, à la construction de l'espace intégré. Dans le cas sud-américain, indépendamment des niveaux différents de développement de la CAN et du Mercosur, cet objectif de rapprochement avec la société civile s'est avéré de même que dans le cas européen, notoirement difficile à atteindre. L'intégration régionale est en soi un phénomène complexe : il pose le problème de son intelligibilité par les populations concernées, raison pour laquelle, il apparaît nécessaire, afin d'en élargir la portée, de favoriser des prises de position stratégiques en provenance des milieux académiques, et des médias. Il convient de formuler et de promouvoir des canaux de participation.

Bien que l'opinion publique soit favorable à hauteur de 85% à l'intégration économique latino-américaine⁷⁵, il s'agit-là d'une perception qui repose en grande partie sur l'intuition car la connaissance de cette dynamique d'intégration n'est pas encouragée par les cursus académiques ni par les médias, source première d'une conscience régionale. Si a cela nous

⁷⁵ Rapport Latinobarómetro 2005.

ajoutons l'interaction épisodique entre les secteurs non-étatiques dans l'environnement régional, il en ressort que la citoyenneté ne peut pas percevoir réellement les avantages pratiques de l'intégration.

Il importe tout de même ici de faire état des efforts qui ont été effectués par les systèmes d'intégration eux mêmes dans le but d'incorporer la société civile dans les projets d'intégration. Ainsi, tant la CAN que le Mercosur ont établi depuis le début et à l'intérieur de l'appareil régional institutionnel, des mécanismes pour faire face aux demandes des secteurs économiques et sociaux. Aussi, ont-ils pris, comme partie de leur phase d'approfondissement et reformulation, une quantité importante d'initiatives pour contrer cette absence manque de participation civique.

L'examen des canaux prévus par les structures de l'intégration sud-américaine, ne devrait tout de même pas nous faire oublier l'importance des expériences parallèles au niveau national, local et de la société civile en direction des enceintes régionales.

LA SOCIETE CIVILE ET LA CAN

L'Accord de Carthagène, fondateur du Pacte andin en 1969, fixait parmi ses objectifs premiers l' "amélioration persistante du niveau de vie des habitants de la sous-région ». Il a été prévu de la sorte un Comité Économique et Social Consultatif que la Communauté Andine de Nations a transformé en deux organes : les conseils consultatifs du Travail et des Entreprises andins respectivement. Cette priorité initiale a été différée néanmoins au cours des années 1990, à cause des facteurs économiques adverses. Le nouveau millénaire a donné place à une réorientation du processus andin et à une inscription à son programme de son objectif social. A cette fin, au cours du Sommet de Quirama (Colombie) en 2003 la CAN décide de promouvoir cette dimension de l'intégration à travers un Agenda Social. Ce plan relève du principe andin de "développement avec inclusion sociale" et a trait à trois domaines spécifiques : les aspects sociaux et éducatifs du travail, la participation citoyenne en vue de démocratiser l'intégration et la promotion du développement social pour contribuer à la cohésion sociale dans la région andine⁷⁶. »

En 2004 ce saut qualitatif est renforcé avec l'approbation d'un Plan Intégré de Développement Social (PIDS), élaboré conjointement par les secteurs publics, non-public et universitaire des cinq pays andins, pour l'application d'initiatives de portée sous-régionale et l'établissement de critères communs pour les politiques sociales andines. Cela devait permettre de définir un « horizon social communautaire» dans des domaines aussi divers que le travail, l'environnement, la santé, l'éducation, la culture et le développement rural.

Dans ce contexte sont réactivées des initiatives déjà présentes au sein des institutions andines, comme l'Accord Hipólito Unanue, organisme régional responsable de la Santé qui compte parmi ses succès à ce jour la réduction des coûts de médicaments contre le sida et le

⁷⁶ www.comunidadandina.org/agendasocial.htm

combat contre la malaria dans les frontières andines. De même, la Convention Simón Rodríguez était déjà devenue courant 2001 un forum de discussion, participation et coordination des questions associées au monde du travail au sein de la CAN. En 2002 est créé également le Groupe de Travail sur les Droits des Populations Indigènes, entité consultative consacrée à l'incorporation dans le processus régional de ces ethnies, particulièrement importantes dans le cas des pays andins. Cette même année voit le jour l'Observatoire Andin dans un accord entre le Conseil Consultatif de Ministres andins du Travail et les Conseils Consultatifs de Travailleurs et Entrepreneurs.

L'année 2004 voit l'incorporation de nouveaux exemples de participation sociale avec un nouveau schéma stratégique de l'intégration qui cherche à mettre en œuvre un processus de type bottom-up. Tel est le cas du Conseil Andin de Ministres du Développement Social qui fonctionne avec des comités nationaux pour le développement et l'exécution de projets, avec la participation de secteurs étatiques, académiques et d'organisations sociales. En revanche, le Conseil Consultatif Andin d'Autorités Municipales, créé cette année-là, accorde une dimension territoriale au processus sous-régional. Le Comité des Petites et Moyennes Industries est réactivé, tout comme le Conseil Andin des Ministres de l'Éducation et des Responsables de la Politique Culturelle ; sont approuvés les instruments andins de sécurité sociale, et de sécurité et de santé dans le travail ; et l'on établit un programme d'incorporation du sujet de l'intégration régionale aux programmes scolaires andins. D'autres initiatives doivent être mentionnées, comme le Réseau andin d'Organisations Sociales Non-Gouvernementales et les entités académiques de soutien au PIDS. Il convient de souligner aussi l'engagement andin en faveur de la cohésion sociale, objectif encouragé par le Sommet de Guadalajara entre l'UE et Amérique latine au cours de 2004. Celui-ci est abordé à travers le PIDS, la politique commune de l'emploi et de soutien aux PME à caractère territorial.

Toutes ces structures sont en phase de mise en œuvre, raison pour laquelle il est encore prématûr de vouloir mesurer leurs impacts. Néanmoins, il importe de signaler que, concernant cette priorité stratégique sociale, il existe désormais une volonté de venir à bout de ces problèmes suite à la reconnaissance de "la faiblesse des institutions dont souffrent les pays andins, concomitante à un exercice limité de la citoyenneté⁷⁷". Qui plus est, la dimension sociale de l'intégration andine acquiert progressivement des traits d'un Marché Commun. L'année 2001 a ainsi permis d'avancer dans la libre circulation de personnes, de se passer de passeports entre pays andins à des fins de tourisme, et au cours de 2003, un nouveau pas est franchi avec l'approbation de l'instrument andin de migration de la main-d'œuvre qui autorisera progressivement l'établissement de nationaux dans d'autres pays de la CAN en vue d'exercer une activité salariée.

⁷⁷ Wagner, Allan. "La agenda social de la integración andina. Hacia una estrategia comunitaria de cohesión social". Bruxelles , mars 2006.

MERCOSUR ET LA SOCIETE CIVILE

Bien que l'objectif central du traité créant le Mercosur soit la formation d'un Marché Commun entre ses membres, du fait que ce but est l'expression d'une décision politique stratégique de coexistence pour le développement, le bloc a incorporé progressivement une dimension civique et sociale dans la construction de ses institutions. Marginal autrefois, cette situation est appelée à changer au cours de l'année 2000, avec la « refondation » du Mercosur qui esquisse une réorientation de ce processus. Au cours de cette année, le «Mercosur politique» –qui incluent la Bolivie et le Chili- proclame la Charte de Buenos Aires sur l'Engagement Social. Aussi, le Consensus de Buenos Aires, signé en 2003 par les présidents du Brésil et de l'Argentine, confirme la plus grande portée dans l'intégration : le Mercosur est dès lors un projet d'association qui va au delà d'une dimension purement économique, en intégrant une dimension politique, axiologique et sociale. C'est pour cette raison qu'est réaffirmée la volonté de promouvoir la participation active de la société civile, en "fortifiant les organes existants."

L'organe prévu à ces fins dans l'architecture du Mercosur est le Forum Consultatif Économique et Social (FCES) créé en 1994 pour représenter ces secteurs mais qui ne commence à exercer ses fonctions qu'en 1996. Cependant, le FCES lui-même fait état dans une de ses directives de 2005 de la faible importance du Forum, et réclame au CMC « la mise en œuvre réelle" de la participation de cet organe consultatif, en appelant à ce qu'il soit saisi à l'avance en matière d'intégration. Cet organe souligne également la nécessité de transparence et d'accès à l'information, "situation qui n'est pas donnée de forme égale dans tous nos pays." Il est parlant qu'en dépit du fait qu'il s'agit là d'un organe officiel du Mercosur, toutes les activités du FCES sont financées par des contributions d'organisations économiques et sociales et par la coopération internationale⁷⁸. En dépit de ces aspects contradictoires, le FCES a des expressions différentes au niveau national : dans le cas de l'Argentine par exemple, le FCES a pris la forme d'un Conseil Consultatif pour la Société Civile, convoqué par le Ministère des Relations Extérieures et comprenant des représentants des fédérations diverses. Par ce moyen, l'Etat argentin conserve un canal de communication avec les secteurs sociaux qui sont informés chaque mois de la politique étrangère et du processus de l'intégration, et quotidiennement, au moyen d'un bulletin du commerce extérieur.

Dans le cadre du GMC –et du Mercosur thématique- ont été créés plusieurs organes de participation qui facilitent le feedback des secteurs concernés pour guider la prise de décision. Parmi les plus importantes l'on compte la Réunion Spécialisée de Coopératives (2001), secteur qui participait déjà activement au FCES en 1998, à travers la représentation de confédérations de coopératives nationales. Déjà en 1992 avait été créé un Sous-groupe de Travail sur les Questions Sociales et Professionnelles, pour répondre aux pressions des centrales syndicales des patrons et des ministères de Travail, il a permis l'émergence d'un "Mercosur Social et Professionnel", véritable espace de dialogue social et de création d'organes et d'instruments dans ces domaines. Parmi les plus importants l'on compte l'Accord Multilatéral de Sécurité

⁷⁸ Directive FCES 07/05.

Sociale de Mercosur (1997), la Déclaration Sociale et Professionnelle du Mercosur, et des enceintes telles que l'Observatoire du Marché du Travail et la Commission Sociale et Professionnelle. La CMC a édicté en 2003 la première réglementation du travail à application directe (sans nécessité d'accord parlementaire) qui comporte un Répertoire de Recommandations Pratiques sur la Formation Professionnelle⁷⁹.

Dans ce même domaine, le CMC a mis en place en 2002 le programme de Forums de Compétitivité des Chaînes Productives du Mercosur, auquel participent des forums spécifiques comme celui des métiers du Bois et du Mobilier, où sont représentés les fonctionnaires, ainsi que des entrepreneurs et travailleurs impliqués dans la chaîne de la production. Le CMC a aussi convoqué, en 2004, la Première Conférence Régionale de l'Emploi, avec la participation de travailleurs, de patrons et de ministres du Travail, au Primera. Il en est résulté une Recommandation des ministres de Travail sur une Stratégie Mercosur pour la Création d'Emplois, ainsi qu'un Groupe de Haut Niveau pour l'exécution de ce projet. De manière similaire, la CMC a été à la base de résolutions importantes pour impliquer plus activement la citoyenneté sud-américaine dans le processus d'intégration. Le « Jour du Mercosur » a été établi en 2000 pour participer à la « refondation » du Mercosur, et toujours avec l'objectif de mettre en place une identité régionale favorable à l'intégration.

Tout comme la CAN, le Mercosur a avancé vers des objectifs tels que la libre résidence et la libre circulation des personnes. Ainsi, les pays du Mercosur et leurs partenaires, la Bolivie et le Chili, ont établi en décembre 2002, une région de libre circulation et résidence des personnes dans n'importe lequel des six pays. Mais l'association de la citoyenneté au processus n'est pas exclusivement dérivée de la structure institutionnelle du Mercosur et les gouvernements nationaux et locaux ont pris des initiatives concrètes en la matière. Un exemple intéressant concerne l'action des états-membres pour la mise en place de la Commission Sectorielle pour le Mercosur (COMISEC), créée par le gouvernement uruguayen en 1991⁸⁰. Cette structure est coordonnée par le GMC et, avec la participation des associations patronales et syndicales des entreprises publiques et privées- tant au niveau central que départemental- elle assiste le gouvernement uruguayen dans l'adoption de mesures internes issues du processus d'intégration. Parmi les réalisations de la COMISEC l'on compte la création d'un Système d'Information du Mercosur (SIM), avec 21 centres dans les villes uruguayennes, consacrés principalement au soutien des PMEs.

⁷⁹ Recommandation de la CMC 01/03.

⁸⁰ L'objectif affiché par la COMISEC est que "la société civile uruguayenne soit représentée pour améliorer le suivi, la compréhension et la diffusion (...) des sujets sensibles relatifs au futur de l'Uruguay au sein du Mercosur." www.mercosur-comisec.gub.uy

Au niveau municipal un réseau appelé Mercociudades, auquel participent plus que 60⁸¹ grandes agglomérations a vu le jour en 1995. Sa vocation est de rapprocher les décisions du Mercosur de la réalité locale, afin de favoriser l'interaction entre le cadre légal et l'habitant des villes du Mercosur. En provenance de la société civile le Programme Mercosur Social et Solidaire, fait office de plate-forme d'action, 18 organisations non-gouvernementales d'Argentine, du Brésil, du Chili, du Paraguay et de l'Uruguay formulent des actions destinées à renforcer la participation civique et la consolidation de la démocratie⁸².

Il est nécessaire de mentionner ce rapprochement avec des entités non-gouvernementales, tel qu'il est apparu lors du Sommet de Cordoue, en juillet 2006, où, pour la première fois, avec le soutien des gouvernements, des réunions parallèles ont eu lieu entre des syndicats, des PME, des municipalités, producteurs ruraux et académiques. L'initiative argentine-brésilienne de lancement des études en vue de la création d'une Université de Mercosur, avec des contenus académiques liés à l'intégration régionale doit être mentionnée à ce sujet. Au cours de ce sommet a également été ratifiée la création du Parlasur qui devrait autoriser la participation directe de la citoyenneté dans le processus de décision du Mercosur, en entamant une étape de construction communautaire inclusive.

3.3 VERS UNE NOUVELLE ARCHITECTURE RÉGIONALE : LA COMMUNAUTÉ SUDAMÉRICAINE DES NATIONS

CSN : UN NOUVEAU PARADIGME D'INTEGRATION REGIONALE

L'intégration sud-américaine s'est ainsi développée autour de deux versants spécifiques -Andin et Atlantique- qui ont trouvé leur traduction institutionnelle dans le CAN et le Mercosur respectivement. Au cours de l'année 2004, un nouveau format d'intégration a été formulé, qui devrait désormais associer la région andine et atlantique, ainsi que le Chili : ce pays entreprend par conséquent son retour dans le processus d'intégration sous-régionale après sa sortie du Pacte andin en 1976. La Guyane et le Suriname -deux membres de l'Association d'Etats des Caraïbes (C.E.A.) et de la Communauté de Caraïbe (CARICOM) et dont le territoire se trouve en Amérique du Sud-sont également concernés.

La Communauté sud-américaine de Nations (CSN) est ainsi une initiative qui trouve son origine dans la proposition brésilienne de construire un espace sud-américain. Elle a reçu le soutien de la CAN qui en a fait un de ses objectifs principaux d'intégration. La CSN trouve un antécédent dans les Sommets sud-américains qui ont commencé à avoir lieu au Brésil au cours de l'année 2000, et qui ont constitué un tournant de la politique étrangère de ce pays à l'égard de la région. L'Initiative d'Infrastructure Régionale Sud-Américaine (IIRSA), projet qui cherche l'interconnexion physique et énergétique de la région⁸³ est parallèle dans le temps et participe

⁸¹ www.mercociudades.org

⁸² www.mercosursocialsolidario.org

⁸³ www.iirsa.org

de la même idée. Au cours du Troisième Sommet sud-américain (8/12/2004 au Pérou), la Déclaration de Cusco jette les bases d'un nouveau chemin de l'intégration : une Communauté Sud-américaine de, qui devra tenir compte des leçons de trente ans d'intégration régionale et qui est basée sur un nouveau paradigme du développement, s'inscrivant dans les défis d'un monde globalisé. Le SELA décrit cela comme une évolution vers un nouveau type d'intégration latino-américaine, et signale que ceci contribue à l'incorporation de politiques et pratiques intégrationnistes plus complexes, et au dépassement d'une époque "mercantiliste" qui a duré presque quatre décennies.⁸⁴ Les mécanismes antérieurs faisaient des échanges commerciaux le facteur principal de développement, tout en laissant de côté d'autres aspects tout aussi stratégiques du sous-continent où confluent d'abondantes ressources énergétiques, hydrauliques, alimentaires et un espace territorial de grande diversité environnementale et de faible population. En ce sens, la CSN fait état d'une nouvelle dimension géopolitique de l'intégration.

Cet aspect stratégique est inscrit dans la Charte de la CSN où "*la convergence des intérêts politiques, économiques, sociaux, culturels et de sécurité [sont] un facteur potentiel de vivification et de développement de ses capacités internes pour une meilleure insertion internationale.*" A cette fin ont été arrêtées au cours du premier Sommet de la CSN (Brasilia, septembre 2005) des actions prioritaires comme : "*le dialogue politique, l'intégration physique, l'environnement, l'intégration d'énergie, les mécanismes financiers sud-américains, [la réduction des NdT] asymétries, la promotion de la cohésion sociale, (...) de la justice sociale et les télécommunications.*"⁸⁵ Il s'agit-là d'objectifs plus concrets, correspondant à des projets commun plus réalistes, comme la création de l'infrastructure pour l'interconnexion Atlantique-Pacifique et l'approvisionnement régional d'énergie. La CSN implique l'ALADI plus activement et trouve ses objectifs dans la Résolution 59 de l'Association - octobre 2004, deux mois avant le lancement de la nouvelle Communauté- laquelle prévoit l'approfondissement du processus d'intégration latino-américaine. L'ALADI apporte également son cadre institutionnel pour le développement des objectifs sud-américains en même temps qu'elle est responsable de l'étude de mesures favorisant la convergence CAN-Mercosur et aussi avec d'autres pays pour la construction d'une région de libre-échange en Amérique du Sud.

CONVERGENCE CAN / MERCOSUR : ASYMETRIES ET EQUILIBRES

La convergence entre le CAN et le Mercosur apparaît comme indispensable à la construction d'un projet de portée sud-américaine : il s'agit là clairement de l'objectif qui a été fixé au cours de la dernière décennie. Ayant connu des débuts difficiles ce projet a vu sa première expression concrète en avril 1998, avec la souscription à l'Accord-cadre pour la création d'une Région de Libre-échange entre le CAN et le Mercosur, dans la cadre de l'ALADI.

⁸⁴ "Evolución de la integración regional 2004-2005. Informe parcial enero-junio 2005". Secrétariat Permanent du SELA. Caracas, Venezuela, juin 2005.

⁸⁵ Déclaration présidentielle et Programme de travail de la 1^e Rencontre de Chefs d'état de la CSN. Brasilia, 30 septembre 2005.

Au cours de ce processus, les modalités de négociation ont connu des modifications, et c'est d'abord le Brésil puis l'Argentine, qui a souscrit des instruments avec les pays andins qui ont conduit aux premiers pas en vue de la formation d'une zone de libre échange. De même, la Bolivie a souscrit un Accord d'Intégration Économique avec le Mercosur (N° 36) en 1996 et en 2003 le Pérou a suivi une démarche similaire (ACE N° 58). Un nouvel accord a été signé en 2002, avec pour parties signataires les neuf pays. La CAN et le Mercosur ont fixé la conclusion de leurs ZLE pour l'année 2003, objectif substitué en décembre de cette année par un nouvel ACE (N° 59) qui a été inscrit dans l'ALADI en octobre 2004⁸⁶. Le rapprochement CAN-Mercosur ne s'articule pas uniquement au niveau économique mais aussi au niveau politique et institutionnel. Dans ce sens, les pays de la CAN, du Mercosur et le Chili ont établi en juillet 2001 un Mécanisme de Dialogue et de Concertation Politique, pour la coordination de sujets comme l'intégration géographique, les aspects sociaux et culturels de l'intégration, l'échange d'informations et d'autres domaines spécifiques à la coopération politique. La CAN et le Mercosur ont les mêmes visions d'approfondissement de l'intégration, dont le meilleur exemple est la reformulation de leurs objectifs pour le XXIe siècle. Par ailleurs, la construction de la CSN impose comme exigence institutionnelle une association bidirectionnelle avec un axe CAN-Mercosur. Cette situation a été accomplie par l'incorporation des pays andins en qualité de membres associés au Mercosur en décembre de 2004⁸⁷ et par la Décision 613 de la CAN (juillet 2005) qui a accordé la condition de membres associés aux quatre pays alors membres du Marché du Sud.

Par ce moyen, les pays de la CAN participent aux structures politiques du Mercosur, et les membres de Mercosur peuvent, à leur tour, participer aux organes et institutions du Système Andin d'Intégration, pour traiter les sujets communs. Afin de renforcer cette association dans les deux sens, et en vue de l'établissement de la CSN, l'on attend des pays membres et associés qu'ils prennent part aux réunions des commissions responsables des ACE N° 36 (Bolivie-Mercosur), N° 58 (Pérou-Mercosur) et N° 59 (Colombie, Équateur et Venezuela-Mercosur), qui ont été souscrits dans le cadre de l'ALADI. En outre, les Secrétariat de la CAN, Mercosur, ALADI et CARICOM, plus le Chili, la Guyane et le Surinam, se trouvent actuellement à l'étude d'une convergence des ACE parmi les douze pays sud-américains, dans le but de constituer un espace économique sud-américain comme prévu dans la Résolution 59 de l'ALADI.

Un aspect qui joue sur la qualité de la coexistence au sein des blocs sud-américains est l'asymétrie de taille entre pays, aussi bien que le déséquilibre produit par la migration du Venezuela de la CAN vers le Mercosur. La CSN retient parmi ses priorités le traitement des asymétries, situation dont souffre en particulier le Mercosur. Plusieurs initiatives ont été mises

⁸⁶ L'ACE 59 qui concerne l'Argentine, le Brésil, la Colombie, l'Équateur, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela, envisage d'établir le cadre pour une coopération et intégration économique et physique. Celle-ci serait destinée à "la mise en place d'un espace économique élargi destiné à faciliter la libre circulation de marchandises et services et l'usage plein des facteurs de production dans des conditions de libre concurrence" qui aurait vocation à devenir une zone de libre-échange entre ses parties signataires.

⁸⁷ La Bolivie –de même que le Chili– avaient ce statut depuis 1996.

à l'œuvre, comme le Fonds de Convergence Structurelle du Mercosur (FOCEM) de 2003, prévu pour les membres de dimensions plus réduites – comme le Paraguay et l'Uruguay. Et la prochaine génération d'un Programme de Compétitivité du Mercosur (PCM). Aussi, les Secrétariats de la CAN, du Mercosur, de l'ALADI, du SELA, de l'OTCA, du CARICOM et de l'ECLAC ont été mandatées par la CSN pour étudier la forme de réduire les asymétries dans l'intégration sud-américaine. En ce qui concerne la situation des équilibres entre la CAN et le Mercosur il est possible d'affirmer qu'étant donné la trajectoire de l'intégration, le groupe andin a développé davantage les aspects politiques et institutionnels, tandis que le poids économique revient surtout au Mercosur qui a représenté en une année 2005 67% du PIB d'Amérique du Sud, face au 25% de la CAN. Cette situation a été exacerbée qui plus est par le départ du Venezuela du CAN, en juillet 2006, ce qui laisse la région andine avec 16% du PIB et 17% des exportations sud-américaines⁸⁸.

Dans ce contexte, la Communauté Sud-américaine de Nations présente des chances raisonnables de parvenir à une Amérique du Sud intégrée, du moment qu'elle aspire à la construction d'un espace sous-régional, avec des objectifs communs pour les douze pays, et selon les principes chers à Simon Bolívar : l'unité et l'indépendance. Ces principes sont à la base du projet CSN qui a pour ambition d'unifier les mécanismes existants et de développer un type d'intégration à partir de secteurs capables d'engendrer un plus grand poids international et une plus large autonomie, dans des secteurs tels que l'énergie, domaine dans lequel l'Amérique du Sud est excédentaire. Dans un monde où les besoins s'accroissent, la demande d'énergie est de plus en plus grande, et devient un facteur décisif d'indépendance et de développement, en particulier pour la région sud-américaine.

ÉLÉMENTS COMMUNS A LA CSN ET AUX ORIGINES DE LA CONSTRUCTION EUROPÉENNE

Les parallèles qui peuvent être établis entre la CSN et la Construction Européenne nous apportent des éclairages intéressants. Bien que le projet sud-américain n'a pas à proprement parler un chronogramme arrêté à l'europeenne –à travers l'exécution d'étapes notamment- ces deux ensembles régionaux partagent des objectifs pragmatiques, comme celui de l'intégration énergétique. Dans le cas de l'UE, la communautarisation du charbon et l'acier entre les six premiers pays membres a déclenché un processus de portée multidimensionnelle. Et en Amérique du Sud, le pétrole et le gaz apparaissent aujourd'hui comme des facteurs déterminants alors qu'il s'agit de faciliter une intégration physique stratégique, au moyen de gazoducs qui relient les pays de la région. Par un approvisionnement constant, tout comme par l'interconnexion entre les pays de la région, ils devraient assurer l'indépendance par rapport aux autres sources d'énergie. Aux dires de la CEPAL, alors même quand l'intégration d'énergie ne se profile encore au moyen terme « *il [pourrait] être un mécanisme décisif pour un*

⁸⁸ Données de la CSN 1994-2005. Document statistique de la CAN. Juin 2006.

positionnement géopolitique optimal de la région dans le scénario international. ⁸⁹" Ainsi, l'énergie et l'infrastructure deviennent les piliers fondamentaux de la nouvelle intégration à la CSN, et toutes deux sont perçues comme des stratégies de développement et des bases concrètes d'un "projet commun" latino-américain. Ce virage a été pris au cours du Sommet de la CSN , à Brasilia en septembre 2005, où il a été décidé de soutenir l'initiative vénézuélienne Petroamérica⁹⁰ et de rechercher les financements pour pouvoir réaliser le portefeuille de Projets d'intégration physique, énergétique et de communications ; IIRSA⁹¹ a été favorisée.

FACTEURS DE VIABILITE ET DEFIS DE CSN

La CSN bâtit sa structure sur des fondations déjà existantes, et il s'agit-là peut-être de son meilleur atout : en ce, elle tire des leçons du lent parcours de l'intégration latino-américaine, marqué par l'accumulation de mécanismes d'intégration tombés en désuétude. D'un côté la CSN réunit la volonté politique des pays sud-américains autour d'objectifs pragmatiques et d'un intérêt partagé. Aussi, elle prévoit la création d'une dimension institutionnelle minimale, afin de tirer parti de la convergence des structures du Mercosur et de la CAN, toujours dans le respect des normes de l'ALADI. Rien d'étonnant à cela en ce qu'il existe aujourd'hui parmi l'élite politique une conscience des inconvénients que pourrait représenter une nouvelle bureaucratie, ainsi que de la nécessité d'un usage rationnel des ressources des gouvernements de la région⁹². En revanche, la CSN a étendu l'intégration sud-américaine à des états qui peuvent enrichir son apprentissage en matière de développement, ce qui est notamment le cas du Chili, pays qui revient dans le giron de l'intégration sud-américaine après 30 années d'absence- et des Caraïbes, à travers la participation de la Guyane et le Suriname, les deux membres du CARICOM et de l'AEC.

⁸⁹ Ruiz-Caro, Ariela. Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe. Serie Recursos naturales e infraestructura Nº 106, CEPAL.

⁹⁰ Petroamérica a pour objectif de réunir les compagnies énergétiques publiques autour de projets communs, à travers un "accord multilatéral pour la coordination de politiques" en la matière. Il serait possible par ce moyen d'"identifier des complémentarités et de valoriser les potentialités en matière énergétique et les avantages des échanges pour payer l'énergie, et pour atténuer les asymétries économiques et sociales de la région", et d'avancer dans la mise en place d'un Réseau de Gazoducs du Sud qui ferait de l'axe Atlantique la source principale d'approvisionnement.

⁹¹ L'IIRSA a esquisonné 10 Axes d'Intégration et de Développement entre pays sud-américains, qui devraient voir le jour à travers 335 projets d'infrastructure. Pour la période 2005-2010 31 projets ont été déclarés prioritaires pour un coût de 4 mille millions de dollars. Grâce à des partenariats public-privé a débuté la construction d'un réseau d'autoroutes de 2600 kms qui relie trois ports au sud du Pérou avec des états frontaliers du nord-ouest brésilien (Acre et Rondônia) a commencé.

⁹² La première déclaration présidentielle de la CSN rend compte de cet objectif d'efficacité, dans un document qui ne comporte que 19 points. La dite déclaration se réfère à l'organisation administrative de cette communauté "avec pour but d'avoir recours aux institutions existantes, afin d'éviter des chevauchements d'initiatives, et les nouvelles dépenses financières, et en établissant une coordination entre chancelleries, avec le soutien des enceintes d'intégration existantes" Pour cela, sont prévues des réunions sectorielles exécutives, la coordination au niveau des Vice-ministres des Relations Extérieures, des réunions semestrielles de ministres des Relations Extérieures pour la prise de décisions et des sommets annuels de chefs d'état, comme organe supérieur de décision politique.

Il n'en demeure pas moins que quelques-unes de ses caractéristiques peuvent être considérées comme des faiblesses potentielles, s'agissant de favoriser une intégration de portée sud-américaine. Légalement, la CSN n'est pas un organisme international, elle n'a pas non plus de personnalité juridique et ne dispose pas d'un traité fondateur et manque de mécanismes pour mettre en œuvre ses objectifs. C'est en ce sens, plutôt un *fiat politique*⁹³ qui propose des actions concrètes et définit les moyens du dialogue à un niveau intergouvernemental. C'est en partie en raison de ce constat que la Commission Stratégique de Réflexion créée en décembre 2005 – où participe un délégué par pays membre- doit proposer une structure pour la CSN et définir ses objectifs à court, moyen et long terme, dans un rapport qui sera présenté au prochain Sommet de chefs d'état sud-américains à Santa Cruz, Bolivie, en décembre 2006. N'entrant pas en conflit avec la Déclaration de Brasilia, la CSN devrait tout de même être dotée d'un instrument juridique et d'enceintes auxiliaires capables de lui donner une base institutionnelle opérationnelle.

Un autre élément à double tranchant est l'amplitude excessive de certains objectifs affichés, comme la décision de mettre en œuvre des initiatives de façon « progressive »- ce qui est prévu dans la Déclaration de Cusco --le compromis entre croissance économique et réduction des asymétries "autant que possible", ainsi que l'adoption de décisions "par consensus" toutes visées par la Déclaration du premier Sommet de la CSN. Bien que ces déclarations puissent sembler réalistes- étant donné la pluralité des parcours existants dans la région- ils se traduisent aussi par un flou quant au calendrier et, en définitive, quant à l'atteinte des objectifs proposés. Du point de vue institutionnel, l'ALADI est le cadre normatif de la CSN ; il reste à préciser ce rôle, car deux pays de la Communauté ne sont pas représentés dans l'ALADI (la Guyane et le Suriname), et à son tour l'ALADI inclut aussi le Mexique et Cuba.

Les pays de la CSN n'ignorent pas le fait que le poids des facteurs énergétiques peut produire des tensions dans le sens d'un renforcement hégémonique des nations productrices d'hydrocarbures -Venezuela et Bolivie-ou en voie de prendre la tête du marché des énergies alternatives – ce qui est le cas du Brésil. Les appréhensions surgissent lorsqu'on imagine que la CSN pourrait devenir un instrument stratégique dans la sous-région, ce qui pourrait transformer l'intégration en un instrument au service de certains dirigeants et qui de surcroît expriment des attitudes divergentes quant à l'orientation du processus. Pis, la CSN pourrait contribuer à diviser encore davantage une scène latino-américaine qui l'est déjà. La consolidation d'un nouveau projet sous-régional pourrait faire courir un risque de fracture à l'Amérique latine qui serait bornée par deux sphères de pouvoir : d'une part une zone constituée entre le Mexique et l'Amérique Centrale, d'autre part, l'Amérique du Sud.

⁹³ "Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Elementos para un plan de trabajo". Document de travail du Secrétariat Général de la Communauté Andine de Nations. Mars 2005.

Au delà de ces risques, la CSN suppose aussi la possibilité de diluer une division idéologique de l'Amérique du Sud entre un versant Pacifique plus conservateur et un versant Atlantique « progressiste », tel qu'il apparaît aujourd'hui esquissé suite aux orientations politiques des pays sud-américains et les derniers avatars de l'intégration⁹⁴.

Mutatis mutandis, l'intégration régionale en Amérique du Sud avance par des canaux novateurs, avec une volonté et un intérêt renouvelés des principaux pays sur la région, et par la mise en place de priorités pragmatiques traitées désormais avec des critères techniques. En ce sens, on peut parler d'une intégration régionale qui a souvent été perçue comme étant en crise permanente, si nous prenons comme référence le cas de l'Europe avec ses paramètres européens, mais qui a néanmoins fait preuve d'un dynamisme remarquable et procédé à des avancées concrètes, via un paradigme rénové, en ce début de siècle.

⁹⁴ La thèse d'une "guerre froide sud-américaine" a gagné en notoriété avec le nouvel équilibre de forces que laisse prévoir l'association du Chili à la CAN et l'initiative mexicaine de construire une Communauté du Pacifique à laquelle participeraient le Mexique, la Colombie, l'Équateur, le Pérou et le Chili

IV – Scénarios de l'intégration régionale : le cas du MERCOSUR

Le MERCOSUR est aujourd'hui à la croisée de chemins la plus importante des dernières années. Cela est dû à la convergence d'une série de facteurs qui, pour la première fois en une courte période de vie – quinze ans – font que le bloc et ses membres doivent adopter des décisions appelées à devenir définitives et ayant une portée considérable.

L'avenir du processus d'intégration sud-américain peut être résumé en trois scénarios. Le premier, caractéristique des organisations régionales latino-américaines, est celui de leur faible projection dans l'avenir. Dans ce cas, les pays du MERCOSUR cesseraient d'avoir comme priorité l'intégration régionale et accorderaient une plus grande importance à leurs relations à l'extérieur de la région, privilégiant par là les politiques de nature bilatérale. Il s'agit de la voie qui a été choisie par les États-Unis en direction des pays de la région, suite à l'échec de la ZLEA, avec la signature de Traités de Libre-échange. Confronté à cette situation, et dans le but de parer à cette stratégie, le MERCOSUR a décidé d'agir en matière de négociations internationales selon le format de 4+1, afin que les négociations puissent être conduites par le bloc dans son ensemble⁹⁵.

Un second scénario possible, plus extrême que le précédent, est celui de la dissolution pure et simple du bloc. Cependant il paraît comme peu probable, car, bien qu'ayant des réticences, les Etats-membres continuent à croire au projet d'intégration régionale⁹⁶, en dépit de l'existence de projets concurrents, voire contradictoires en apparence. Il est nécessaire de mentionner ici que l'expérience récente de conflits latents entre pays de la région fait que les hypothèses de coopération et d'intégration apparaissent comme nettement plus intéressantes que les hypothèses de conflit.

⁹⁵ Aucun des pays associés au MERCOSUR, ne participe à part entière dans les négociations du bloc avec des états tiers ou avec d'autres blocs régionaux.

⁹⁶ Il est clair que le projet d'intégration régional proposé par le Venezuela est différent de celui qui est avancé par les états du sud du continent, du fait que le premier propose une union basée sur des principes qui ne sont pas subordonnés au fait économique, tandis que le Brésil et l'Argentine proposent une intégration politique dans laquelle les deux principes –économique et politique –peuvent coexister. Mentionnons ici le consensus de Buenos Aires, mis en avant par les hommes politiques du centre et la gauche sud-américaine tels que Leonel Brizola, Dante Caputo, Ricardo Lagos, Luiz Inacio da Silva, Rodolfo Terragno, qui insiste sur la nécessité pour l'intégration « d'aller plus loin, de prendre en charge davantage de domaines et de rehausser son niveau d'ambition. L'erreur de l'intégration telle qu'elle a été conduite à ce jour réside en ce qu'elle est limitée exclusivement au domaine commercial : nous devons construire, de façon parallèle à la réduction de barrières douanières entre nos pays, des institutions régulatrices, une convergence sociale et des politiques communes qui ont été ailleurs élaborées à des rythmes différents ».

Finalement, un troisième scénario pourrait être la reformulation du modèle d'intégration proclamé par le MERCOSUR. En ce sens il est nécessaire de considérer que l'intégration, telle qu'elle a été dessinée au début des années 1990, était clairement influencée par le Consensus de Washington et récusait le gradualisme qui avait caractérisé l'intégration du cône sud autrefois. Il n'en demeure pas moins qu'aujourd'hui les Etats sud-américains sont gouvernés en leur majorité par une classe politique issue de partis nouveaux, bien souvent critiques du modèle et politiques mises en place au cours des années 1990. La caractéristique courante de ces gouvernements est l'existence d'un discours de confrontation avec ce passé monétariste récent et l'affichage de bannières populaires et populistes. Ce discours d'opposition reste chargé d'ingrédients nationalistes qui, paradoxalement, convergent dans le cas des chefs d'Etat vers l'importance d'une « nation sud-américaine » dans les termes utilisés par les *founding fathers* des Etats latino-américains. Ce tournant renforce la dimension politique d'une intégration, une dimension qui a pu pendant de nombreuses années être laissée de côté.

4.1 UNE REFORMULATION NECESSAIRE

L'intégration n'a eu pendant les années 1990 qu'un volet politique diminué : dès lors, le MERCOSUR n'était pas en mesure d'apporter de solutions aux nouvelles nécessités des états du sud, ce qui l'a conduit inexorablement à entrer dans une crise qui se manifeste de plusieurs façons⁹⁷. Parmi les plus importants nous pouvons mentionner les tensions existantes entre les plus grands partenaires d'un côté et les petits pays de l'autre, concernant le pouvoir de décision au sein du bloc, les caractéristiques que devrait avoir l'intégration, le manque d'un objectif commun sur la nécessité et l'objet de l'intégration, parmi d'autres. Dans ce contexte, la dispute sur l'installation de deux usines productrices de cellulose en Uruguay, au bord de la côte argentine, a produit une tension exceptionnelle que le MERCOSUR n'a pas pu, voulu ou su canaliser, et de nos jours la décision se trouve entre les mains du Tribunal de La Haye⁹⁸.

Cependant, et malgré cette série de tensions qui traversent le MERCOSUR, ces dernières années ont permis de conclure des accords internationaux qui positionnent ce bloc régional comme un acteur au profil élevé. Nous devons ainsi prendre en considération les accords signés avec les pays de la Communauté Andine de Nations (CAN) afin d'avancer vers une intégration plus large qui puisse conduire à la Communauté Sud-Américaine de Nations. De

⁹⁷. Du fait que le MERCOSUR est né en grande partie d'un projet d'intégration économique, il ne peut pas aujourd'hui répondre à l'inquiétude des états qui cherchent une intégration politique plus étroite. C'est pour cette raison qu'il existe aujourd'hui parmi les membres de l'élite politique des personnes qui cherchent à reprendre la voie tracée par les ex-présidents Alfonsin et Sarney au milieu des années 1980, qui souhaitent une intégration plus large et « basée sur des propositions de nature éminemment développementaliste, où l'idée des préférences commerciales et de promotion de complémentarités intersectorielles se confondait avec l'idée même de l'intégration ». VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

⁹⁸ Cette question est loin d'être accessoire car il s'agit de la première fois qu'un Etat fait appel à des institutions du MERCOSUR en cherchant des solutions concrètes pour un problème qui n'est pas strictement économique. Qui plus est cette démarche concerne un de ses partenaires du processus d'intégration et il s'agit là d'une des raisons qui font qu'il est nécessaire de reformuler le bloc, car celui-ci n'est pas préparé pour apporter une réponse à des questions de cette sorte.

même il ne faudrait pas négliger les protocoles qui ont été signés également avec l'Egypte, l'Inde et l'Union Douanière d'Afrique du Sud, à travers lesquels la CSN cherche à devenir un acteur d'importance dans le concert international, en créant un pôle de pouvoir alternatif avec les pays émergents les plus importants de l'hémisphère sud.

L'entrée du Venezuela dans le MERCOSUR confère certaines caractéristiques particulières au MERCOSUR, qui approfondit la voie politique de l'intégration au détriment de l'approche excessivement économique qui l'avait caractérisée. Le Venezuela, du fait de son appui sur ces deux piliers, dote le MERCOSUR de certaines particularités qui peuvent résulter en un renforcement international du groupe, pour peu qu'elles soient prises en compte habilement. Ce pays des Caraïbes possède une des plus grandes réserves mondiales de pétrole et de gaz naturel, ce qui, étant donné le contexte actuel de pénurie de ressources énergétiques, lui donne des ressources économiques considérables et ce qui met à la disposition du président Chavez les moyens de poursuivre sa rivalité avec les Etats-Unis. Comme partie de cette stratégie globale de Caracas, le développement d'un projet parallèle d'intégration en Amérique latine - le modèle de l'Alternative Bolivarienne pour les Amériques (ALBA)- qui devrait favoriser une interaction politique plus active avec des pays d'Amérique Centrale et du Sud. La construction d'un réseau de distribution gazière garantissant l'approvisionnement énergétique à tous les pays membres du MERCOSUR s'inscrit par ailleurs dans cette démarche.

Dans cette analyse prospective des scénarios de l'intégration, l'élection d'Evo Morales à la présidence de la Bolivie - membre associé du MERCOSUR- est aussi une variable importante à prendre en considération lorsqu'on analyse l'évolution du MERCOSUR, car ce pays possède la deuxième réserve énergétique d'Amérique du Sud et pourrait rendre réalisable la mise en place du projet d'anneau énergétique sud-américain. La particularité de l'élection de Morales est qu'il s'agit du premier président indigène de la République de Bolivie et le premier à être élu avec plus de 50 pour cent des suffrages en provenance d'un parti de gauche, le Mouvement vers le Socialisme (MAS). Sa politique de nationalisation des hydrocarbures, en avril 2006, a pris la région par surprise, bien qu'elle eût été annoncée à maintes reprises au cours de sa campagne électorale.

Ces deux réalités- l'incorporation du Venezuela et la présidence de Morales en Bolivie- créent une situation spéciale en Amérique du Sud et dans le MERCOSUR en particulier. C'est ainsi que Morales analyse désormais la possibilité d'incorporer la Bolivie comme membre de plein droit du bloc sud-américain.

4.2 UN HORIZON A COURT ET A MOYEN TERME

Comme nous voyons, le MERCOSUR fait face à un scénario aux possibilités multiples, et il dépend du processus d'intégration lui-même -et des décisions qu'il adoptera dans le court terme- de se réinventer comme un processus d'intégration plus large, capable de fournir des réponses aux nouveaux besoins de ses membres. Dans le cas contraire, il risquerait d'en rester à la configuration actuelle ce qui, comme nous l'avons vu est peu face aux besoins de la région.

Pour être capable d'avancer vers cette refondation le MERCOSUR devrait progresser sur des points précis :

- Il devrait changer la logique de jeu à somme nulle qui caractérise aujourd'hui l'intégration pour ouvrir la voie à une logique à somme positive dans lequel coûts et bénéfices seraient évalués en termes non pas uniquement nationaux mais aussi régionaux.
- Il devrait renforcer sa structure institutionnelle sur base d'une réduction graduelle des souverainetés nationales en faveur d'institutions supranationales, afin que l'intégration ne reste pas au niveau de la simple association et puisse se convertir en une enceinte avec ses caractéristiques propres qui seraient supérieures à la somme des caractéristiques individuelles de ses membres⁹⁹.
- Il doit établir clairement une nomenclature juridique propre et définir ses rapports avec les nomenclatures juridiques des Etats-membres car à ce jour tant la hiérarchie juridique, que sa pertinence, et sa mise en œuvre restent illisibles¹⁰⁰.

Finalement, sans chercher à importer des concepts ou expériences développées dans d'autres parties du monde, le MERCOSUR devrait tenir compte de ceux qui l'ont devancé davantage dans la voie que le bloc entreprend d'emprunter. En ce sens, le MERCOSUR devrait mettre en œuvre des critères similaires aux principes de subsidiarité et de proportionnalité développés par Union européenne. Ceux-ci ont su préserver les intérêts particuliers des Etats-membres à travers la limitation de l'intervention de l'Union aux cas où les objectifs politiques ne sont pas à la portée des Etats-membres, et à condition que certaines limites ne soient pas franchies.

Dans ce même sens, et pour éviter la paralysie du processus d'intégration, le MERCOSUR devrait effectuer un saut qualitatif en matière de fonctionnement. Il serait important de laisser de côté la prise de décision à l'unanimité et d'avancer vers les décisions à la majorité qualifiée, bien plus démocratiques et plus en phase avec une organisation qui a pour ambition d'intégrer en son sein d'autres pays de la région. Il est également utile d'analyser l'expérience européenne en la matière et de voir l'opportunité d'incorporer l'approche de "coopération renforcée" qui contribue à accélérer la prise de décision dans l'Union. Celle-ci permet qu'un

⁹⁹ Je voudrais réitérer à ce sujet certains des propos que j'ai pu émettre dans un de mes articles il y a quelques années. "...cette situation est exacerbée par la faible légitimité démocratique dont bénéficient ceux qui font partie des organes de décision du MERCOSUR, car l'architecture institutionnelle qui a été adoptée dans le cadre de l'intégration a été éminemment interétatique, avec pour principes de fonctionnement la flexibilité, les faibles coûts et la contingence , ce qui était garanti par la mise en place d'institutions à taille réduite, avec une bureaucratie régionale très en deçà des besoins : cela a débouché sur des situations où les institutions s'étaient constituées de façon sporadique." RIVAS, E., "Otro MERCOSUR, más democrático, más justo, más solidario", Revista Reflexiones. Política y sociales, Centro de Estudios para la Democracia Social, Rosario - Argentina, Año: 5, Número: 1

¹⁰⁰ Voir RIVAS, E. "Adopción e internalización de normativa comunitaria en el MERCOSUR. Un repaso histórico." eumed.net - Universidad de Málaga, Observatorio de la Economía Latinoamericana Nº 62 Juin 2006, <http://www.eumed.net/cursecon/ecolat/la/06/er.htm>

groupe réduit de membres collabore en certaines matières, alors que d'autres se réservent le droit d'adhérer par la suite. En d'autres termes, la possibilité d'avancer par une intégration à vitesses différentes accordées à l'avance sur des points clairement définis est reconnue explicitement. D'où l'importance de tirer profit de la conjoncture favorable que traverse la région pour engendrer un saut qualitatif et garantir l'approfondissement du processus d'intégration.

L'expérience historique démontre qu'en général les intérêts particuliers des Etats nationaux l'emportent sur l'intérêt général de l'intégration régionale. De nos jours les variables sur lesquelles travaille le MERCOSUR sont basées sur des accords de nature économique et non pas sur le projet d'une intégration pleine. Même la Communauté Sud-Américaine de Nations, fondée sur l'accord signé entre membres des deux processus d'intégration sud-américains (CAN et MERCOSUR), n'est pour l'instant qu'un traité de libre échange et peine à devenir, dans les faits, un projet d'intégration plus large.

Pour obtenir un tel résultat, il serait nécessaire de stimuler la volonté politique des dirigeants des pays membres, car il n'est pas rare que les accords signés comportent la meilleure des intentions mais qu'ils ne soient pas suivis d'effets. L'intégration latino-américaine et le MERCOSUR traversent depuis un certain temps déjà des périodes de croissance et de décroissance en fonction de l'intérêt que lui portent ceux qui y participent.

Il est indispensable aujourd'hui que les gouvernements du cône sud dont les intérêts sont proches établissent des bases lisibles et suffisamment solides pour les mettre à l'abri de volontés politiques de circonstance et que l'intégration puisse devenir une politique d'Etat des pays membres. Les gouvernements de la région- malgré leurs différences - partagent une vision de l'intégration régionale, et dès lors les conditions pour que le MERCOSUR cesse d'être un accord essentiellement économique et puisse inclure pleinement les domaines politique et social semblent être réunies.

V – L’Amérique du Sud et l’Asie Orientale : vers une plus grande intégration ?

L’Amérique du Sud a progressivement diversifié au cours des années 2000 ses relations commerciales, ce qui a inévitablement conduit à un renforcement de ses liens en direction du continent asiatique. Le contexte de repli commercial mondial –paralysie du cycle de Doha- et la montée en puissance des pays de l’Asie Orientale et de la Chine en particulier, ont rendu tangibles les opportunités présentées par une intégration plus poussée avec l’Asie. Il est possible de parler ici de convergence des objectifs de la région avec ceux des *dragons* asiatiques. Les motivations pour la Chine sont claires : ce pays cherche depuis la fin des années 1990 à diversifier et sécuriser ses sources d’approvisionnement en matières premières pour soutenir sa formidable croissance économique¹⁰¹. L’Amérique du Sud, pour sa part, attend de ce rapprochement une plus grande diversification des marchés pour ses exportations et l’attraction d’investissements en infrastructure à destination de l’Amérique du Sud¹⁰². Enfin, la région escompte des bénéfices en matière de transferts de technologie¹⁰³.

Les années 1990 et 2000 ont révélé une nouvelle orientation du continent avec la participation du Chili, du Pérou et de la Colombie au PECC et l’APEC¹⁰⁴. Ce forum a pour ambition de constituer une zone de libre-échange dans l’espace Pacifique à l’horizon 2010 et d’augmenter le niveau de coopération et des échanges. Pour autant, l’intégration des pays latino-américains a été laborieuse, résultat en partie des appréhensions de certains des pays membres, tout comme des États-Unis qui ne voyaient pas d’un très bon œil cette « diversification des intérêts commerciaux » à un moment où il était question de bâtir la ZLEA. Ces trois pays sud-américains sont devenus des interlocuteurs à part entière de cette zone de libre-échange, et ce forum de discussion et de négociation est un premier pas dans le chemin d’une interdépendance plus grande des économies de la région.

Le tissage d’un filet d’accords commerciaux avec la Corée du Sud (2004), le Japon et la Chine (au cours de l’année 2007) place le Chili à la tête de cette ouverture commerciale en direction

¹⁰¹ Une preuve de ceci est visible lors du sommet organisé à Pékin en novembre 2006 entre l’Afrique et la Chine, qui témoigne d’un rôle beaucoup plus volontariste de ce dernier pays en direction des régions émergentes.

¹⁰² Cette modalité d’investissements clé en main est favorisée par la Chine en Amérique Latine depuis les années 1990. Il n’est pas rare que des investissements dans des industries d’extraction de matières premières s’accompagnent d’une amélioration des infrastructures destinées à leur acheminement vers la métropole.

¹⁰³ L’industrialisation sud-américaine des années 1960 et 1970 a eu comme inspiration les NPI asiatiques, et les élites économiques sud-américaines les considèrent toujours comme des modèles à succès en matière de développement.

¹⁰⁴ CCEP : Conseil de Coopération Economique du Pacifique. APEC : Asia Pacific Economic Cooperation. Faire partie des pays riverains du Pacifique et avoir des relations économiques substantielles avec les pays d’Asie sont les deux critères de base pour appartenir à cette instance.

de l'Asie. Pays pionnier en la matière¹⁰⁵, c'est surtout grâce à la relative stabilité qu'il a pu bâtir et diversifier une politique extérieure cohérente en direction de cette région du monde. L'Asie du Sud-Est est ainsi devenue la première destination des exportations chiliennes à la fin des années 1990, bien que son apport en termes d'investissements directs étrangers soit resté en deçà des attentes de ce pays. L'ambition des autorités de Santiago est de devenir à terme la porte d'entrée des investissements asiatiques dans le continent sud-américain. Mettant à profit ses infrastructures portuaires, il compte servir de passerelle entre l'Asie et le Brésil et l'Argentine, qui sont les réceptacles les plus importants des investissements chinois.

Le cas de la Chine mérite que l'on s'y attarde car il met en évidence les perspectives et les limites de cette orientation commerciale. Conséquence directe de l'expansion de ses capacités productives, elle a commencé dès la fin 1990 à tisser des liens en direction du continent sud-américain. En quête de débouchés pour son importante production industrielle, elle voit l'Amérique du Sud comme une source d'approvisionnement en matières premières et en ressources naturelles dont le continent regorge¹⁰⁶. Ce rapprochement est d'ores et déjà stratégique pour les plus grands producteurs agricoles (soja) et sidérurgiques de la région¹⁰⁷, tels l'Argentine et le Brésil. Pour sa part, le Venezuela s'est empressé en décembre 2004 de signer des accords de coopération économique avec la Chine ayant pour objectif principal d'optimiser l'extraction pétrolière. Le commerce entre ces deux pays a connu une progression significative et devrait doubler en 2005 par rapport à l'année précédente, pour se situer à hauteur de 3 milliards de dollars. Il s'agit là d'une tendance régionale, le commerce entre la Chine et l'Amérique Latine ayant été multiplié par cinq au cours des cinq dernières années.

L'irruption de la Chine, comme marché et comme investisseur potentiel, a réveillé un grand intérêt dans le sous-continent, particulièrement après la marginalisation de l'Argentine et du Venezuela par une partie de l'establishment financier au début des années 2000. Ce rapprochement stratégique est avant tout le résultat d'une vision commune de l'organisation des règles du commerce mondial : ce n'est pas un hasard si les autorités de Pékin ont fait partie du G20, ce groupe de pays émergents qui a contesté, sous l'égide du Brésil, le rythme et contenu des négociations de l'OMC au Sommet de Doha en 2003. Cette convergence et la plus grande participation commerciale de la Chine se sont traduites par un échange de bons procédés pas moins stratégique : à la suite du Sommet de l'APEC en décembre 2004, elle a été reconnue en tant qu'économie de marché par les pays d'Amérique du Sud. Les appréhensions,

¹⁰⁵ Le Chili a été le premier pays latino-américain à établir des relations diplomatiques avec la Chine et le Japon au XIX^e siècle.

¹⁰⁶ Fait sans précédent, le président chinois Hu Jintao a effectué une visite au Brésil, en Argentine et au Chili où il a fait part de la volonté de son pays d'investir massivement dans l'amélioration des infrastructures sud-américaines. Cette démarche vise avant tout à accélérer l'obtention des ressources naturelles dont la Chine a cruellement besoin. Voir « China and Latin America: Magic or Realism ? », *The Economist*, 29 décembre 2004.

¹⁰⁷ La Chine est le deuxième marché mondial après l'UE pour la production agricole brésilienne. De la même manière l'Argentine et le Brésil sont deux des trois fournisseurs principaux en denrées agricoles pour la Chine.

qu'avait réveillées l'entrée de la Chine dans l'OMC en 2001 et qui avaient freiné un éventuel rapprochement entre ces deux régions¹⁰⁸, diminuent petit à petit.

Si, comme nous l'avons mentionné, il n'existe pas pour l'instant d'accord commercial entre la Chine et le MERCOSUR, une plus grande interaction commerciale entre l'Amérique du Sud et la Chine ne laisse pas de poser des questions fondamentales que l'on retrouve avec la ZLEA ou l'Accord Mercosur-UE. Pourtant, l'augmentation sensible du commerce bilatéral au cours de ces dernières années a été le résultat de relations déséquilibrées dans lesquelles la Chine achète avant tout des matières premières et investit dans des infrastructures destinées à leur extraction¹⁰⁹. Une telle structure d'échanges contribue à orienter progressivement la production sud-américaine vers le secteur primaire. Les perspectives d'échanges accrus en direction de l'Asie ne débouchent ainsi pas sur des interrogations lourdes quant à l'avenir de la structure productive sud-américaine.

S'agit-il là d'un objectif compatible avec ceux du Mercosur ou de la Communauté Sud-américaine de Nations en gestation ? Force est de constater que même le Brésil, le pays le plus industrialisé de la région, commence déjà à être sérieusement concurrencé dans des domaines, tels que l'automobile ou l'aviation civile, où il conserve encore des avantages comparatifs. La multiplication des capacités productives dans le secteur sidérurgique chinois fait l'objet d'inquiétudes des grands groupes brésiliens qui redoutent un tarissement de leurs exportations en direction du géant chinois. L'expansion continue de la Chine constitue par ailleurs un danger réel en matière de délocalisations : des pays proches de la région, comme le Mexique, en ont déjà fait les frais avec la délocalisation de 300 usines vers ce pays où le coût de main-d'œuvre ne représente qu'un quart de celui du Mexique¹¹⁰. La faible part au commerce mondial des pays d'Amérique du Sud (inférieure à 2 % de l'économie mondiale) en comparaison à celle du géant asiatique (huit fois supérieure) rend ces risques plus présents.

Bien que ces tendances ne soient pour l'instant perceptibles qu'en filigrane, elles en disent long sur les enjeux que le continent sud-américain aura à affronter dans le moyen terme. La faible spécialisation industrielle du continent pourrait voler en éclats face à la concurrence asiatique massive, en témoigne la préoccupation de certains secteurs comme l'industrie textile. Au moment où l'accord de libre-échange avec la Chine se trouve sur la table de négociations, il importe de définir de manière précise l'impact que ces négociations pourraient avoir sur le sol sud-américain.

¹⁰⁸ Les échanges bilatéraux ont été pour l'instant surtout favorables à la Chine, ce qui a débouché au cours des années 1990 à la mise en place de nombreuses dispositions anti-dumping.

¹⁰⁹ Les importations chinoises à provenance de l'Amérique Latine se concentrent essentiellement dans des produits tels que les graines de soja et cuivre et autres métaux ferreux. "China and Latin America Magic, or realism?" *The Economist* Dec 29th 2004.

¹¹⁰ Voir *The Economist*, 24 juillet 2003.

REMARQUES FINALES

Le contexte international est désormais bien moins contraignant qu'au cours de la décennie antérieure pour les projets d'intégration régionale. D'une part, le projet d'association hémisphérique connaît un ralentissement significatif à cause de l'infléchissement de la politique extérieure des États-Unis après le 11 septembre 2001. Le renforcement d'une stratégie d'accords bilatéraux avec le reste du monde -et la région en particulier- a sensiblement compromis la ZLEA, qui a vocation désormais à devenir un accord en vigueur pour les pays qui auront signé des accords bilatéraux avec les Etats-Unis. La relance d'une nouvelle forme de panaméricanisme se heurte à de nombreux adversaires parmi les gouvernements et les sociétés sud-américaines, et il n'est pas dit que l'alternance politique au Congrès américain en novembre 2006 y change quelque chose.

L'accord UE-MERCOSUR de son côté fait face à d'importants obstacles. Si le Marché Commun du Sud est désormais l'ensemble régional avec le plus de projection internationale, force est de constater qu'il ne parvient pas encore à se positionner comme un partenaire stratégique pour ses partenaires européens. Le IVe sommet UE-Amérique Latine à Vienne en mai 2006 a certes vu le lancement de négociations en vue d'un accord d'association avec les pays de la CAN dans un futur proche, mais celui-ci ne présente pas les mêmes enjeux ni défis que celui avec le MERCOSUR, qui requiert des concessions importantes en termes d'accès au marché pour les produits agricoles de la région de la part de l'UE. Ce projet d'association bi-régionale piétine dès lors en attente d'un geste politique fort de la part des autorités européennes.

Enfin, les négociations au sein de l'OMC sont toujours dans l'impasse et la régulation du commerce mondial passe aujourd'hui davantage par des accords bilatéraux que par des larges consensus. Dans ce cadre complexe, le continent sud-américain diversifie ses partenaires commerciaux et aspire à devenir un interlocuteur capable de parler d'une seule voix. Pourtant, le continent ne pourra tirer son épingle du jeu que s'il est capable de venir à bout des obstacles à l'approfondissement de son intégration.

Toutefois, le sommet UE-Amérique Latine s'est également illustré par l'ampleur des désaccords entre présidents de la région sud-américaine. Les divergences existantes entre les différents partis ou mouvements de gauche arrivés au pouvoir et l'importance qu'a acquise la politique nationale au détriment des initiatives régionales sont des variables adverses avec lesquelles doit désormais compter la région.

TENDANCES FORTES

A la lumière de ces évènements récents, il importe de souligner **les tendances fortes qui émergent** de ce tableau :

- En dépit des contraintes et des facteurs adverses, **l'intégration régionale en Amérique du Sud progresse**, à travers des niveaux de disciplines commerciales plus élevés mais aussi d'objectifs stratégiques partagés. La méthode des *petits pas* semble être la plus adaptée à la réalité de la région, ce qui n'est pas sans rappeler le cas de l'intégration régionale dans le Bassin Pacifique.

- **Les Etats restent les moteurs principaux de l'intégration** et il n'y a pour l'instant qu'une faible participation de la société civile, qu'il s'agisse des acteurs économiques ou de la citoyenneté.
- Si l'Europe a pu apparaître comme un modèle d'intégration pour l'Amérique du Sud, il n'en demeure pas moins que **ni le MERCOSUR, ni la CAN n'ont réussi à rendre viables des instances supranationales capables de décider des orientations stratégiques de la région**. En l'absence d'un niveau de gouvernance régional capable de renforcer une dimension commune, il est peu probable que les projets régionaux puissent générer des niveaux plus élevés d'intégration.
- En absence d'enjeux commerciaux clairement définis avec le reste du monde (comme un accord UE-Mercosur ou une relance du cycle de Doha) ou de projet d'intégration concurrent (comme le projet de la ZLEA au cours des années 1990), **il est fort probable que le niveau international ne devrait exercer qu'une faible incitation sur l'intégration régionale dans le court-terme**.
- **Les négociations de l'UE avec le MERCOSUR n'ont pas abouti** et cet accord reste pour l'instant en suspens. Il s'agissait là d'un accord novateur, où deux ensembles régionaux et commerciaux aspiraient à déboucher sur une zone commune de libre-échange. A l'aune des résultats obtenus par les Etats-Unis dans la région, **la question de savoir si l'UE devrait plutôt favoriser une approche bilatérale pour ses négociations avec la région (comme dans le cas des accords UE-Chili) reste entière**.
- **L'abandon de toute souveraineté nationale ne pourra s'effectuer qu'à moyen terme**, et ce en dépit d'un agenda nourri de mise en place d'institutions communes dans de nombreux domaines. Dans un contexte de progression de stratégies nationales d'insertion économique à la planète et TLE bilatéraux, l'intégration régionale ne pourra être crédible aux yeux des acteurs sociaux que dans la mesure où elle sera à même d'offrir une voie crédible pour la solution des problèmes communs aux Etats sud-américains.

Bibliographie Générale

- ALT James et GILLIGAN, Michael (1994), "The Political Economy of Trading States", *Journal of Political Philosophy*, 2, 165-192.
- ATKINS, Pope. "South America into the 1990s. Evolving international relationships in a new era". Westview Press. Boulder, San Francisco & London, 1990.
- ALADI, "Informe sobre la evolución del proceso de integración durante el año 2005". Secretaría General ALADI, Mayo 2006.
- ALTEMANI DE OLIVEIRA, Henrique, "Os Blocos Asiáticos e o Relacionamento Brasil-Asia" in São Paulo em Perspectiva, 16(1) 2002 pp.114-124
- BALASSA, Bela, *Integración de la América Latina* México, Fondo de Cultura Económica, 1964.
- BALDWIN, Robert E., "Failure of the WTO Ministerial Conference at Cancun: Reasons and Remedies" in *The World Economy*, Vol. 29, No. 6, pp. 677-696, June 2006
- BARTHOLOMEW, Ann *Trade Creation and Trade Diversion: The Welfare Impact of MERCOSUR on Argentina and Brazil Working Paper CBS-25-2002* Center for Brazilian Studies University of Oxford
- BECKER, Gary S. (1983), "A Theory of Competition among Pressure Groups for Political Influence," *Quarterly Journal of Economics*, vol. 98, no. 3: 371-400.
- BÉLANGER, LOISEAU et al. "Asymétrie de puissance et négociations économiques internationales : la zone de libre-échange des Amériques et les puissances moyennes" in *Canadian Journal of Political Science / Revue canadienne de science politique* 36:1 (March/mars 2003) 129-58
- BERGAMASCHINE, Mata et DIZ, Jamile "El sistema de internalización de normas en el Mercosur: la supranacionalidad plena y la vigencia simultánea". *Ius e Praxis*, 2005, vol. 11, nº 2.
- BERNARDES, Roberto, *Embraer : Elos Entre Estado E Mercado*. São Paulo, Hucitec-Fapesp, 2000.
- BOUWEN, Pieter, "Corporate Lobbying in the European Union: The Logic of Access," *Journal of European Public Policy*, vol. 9, no. 3: 2002. pp 365-390.
- BOWN, C. "On the Economic success of GATT/WTO Dispute Settlement", *The Review of Economic and Statistics*, August, 86(3). 2004
- BULMER-THOMAS, Victor, *Regional Integration in Latin America and the Caribbean: The Political Economy of Open Regionalism*. London, Institute of Latin American Studies, 2001.
- BUSCH, M.L. & REINHARDT E. "Transatlantic Trade Conflicts and GATT/WTO Dispute Settlement", en Pertersmann and Pollack .2003.
- CAF América Latina en el comercio global: *Ganando mercados*, Caracas, Rep. Bolivariana de Venezuela. 2005
- CAN, "Hacia la Comunidad Sudamericana de Naciones. Elementos para un plan de trabajo". Documento de trabajo de la Secretaría General de la Comunidad Andina de Naciones. Marzo 2005.
- CAN, "Indicadores de la Comunidad Sudamericana de Naciones 1994-2005". Documento estadístico Secretaría General CAN. Junio 2006.

- CAN, "Informe cuarta reunión del Comité Andino de Autoridades de Promoción de las Exportaciones, CAAPE". SG CAN, 15 Julio 2005
- CAN, "Estado de la integración andina. Instituciones, mecanismos y disciplinas relacionadas con el comercio". Documento Informativo Secretaría General CAN, 12 Octubre 2004.
- CARDONA, Diego. "¿Tiene futuro la Comunidad Sudamericana de Naciones?" in *Foreign Affairs* en español. Abril-Junio 2005.
- CASANUEVA, Héctor. "Avances del Mercosur". Febrero 2004
- CASANOVA Lourdes « East Asian, European, and North American Multinational Firm Strategies in Latin America » in *Business and Politics* Volume 6, Issue 1 2004
- CEPAL *Políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*, Santiago de Chile.1995
- CEPAL *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile. 2005
- CEPAL *Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile, en elaboración. 2006
- CHIMNI B.S. The World Trade Organization, Democracy and Development: A View From the South in *Journal of World Trade* 40(1): 2006 pp. 5-36.
- CORNEJO, Rafael et GRANADOS Jaime, Convergence in the Americas: Some Lessons from the DR-CAFTA Process in *The World Economy* (2006)
- COWHEY, Peter et ARONSON, Jonathan David (1993), *Managing the World Economy: The Consequences of Corporate Alliances*. New York, NY: Council on Foreign Relations.
- DE ALMEIDA Paulo R., Propriedade intelectual: os novos desafios para a América Latina *Estudos Avançados* 12 (5), 1991
- Declaración presidencial y Agenda prioritaria de la I Reunión de Jefes de Estado de la CSN. Brasilia, 30 de Septiembre de 2005.
- DEERE Carolyn " Greening Trade in the Americas: An Agenda for Moving Beyond the North-South Impasse"
- Journal of World Trade 38(1): 2004. pp. 137-153.
- "Desafíos y perspectivas de la integración regional de América Latina y el Caribe". Capítulo III del Panorama de la inserción internacional de América Latina y el Caribe 2004 – Tendencias 2005. CEPAL, 2005.
- DEVLIN, R. & FRENCH-DAVIS R: "Towards an Evaluation of Regional Integration in Latin America in the 1990s", INTAL-ITD, Working Paper 2, December.
- DEVLIN, R. & GIORDANO, P. "The Old and New Regionalism: Benefits, Costs and Implications for the FTAA", in Estevadeordal et al. eds. 2004
- DEZALAY, Yves et GARTH, Bryant *La Mondialisation des guerres de palais*, Seuil, Paris, 2002.
- DINIZ, Eli, *Globalização, reformas econômicas e elites empresariais*. Rio de Janeiro, FGV, 2000
- DI TELLA, Guido, *La estrategia del desarrollo indirecto*, Editorial Paidos, Buenos Aires, 1973.
- DURAN, J. & MALDONADO, R. América Latina y el Caribe: La Integración regional en la hora de las definiciones, CEPAL Serie 62, División de Comercio Internacional e Integración. 2005

- DURAND, Marie-Françoise, GIORDANO, Paolo, VALLADAO, Alfredo, *Vers un accord entre l'Europe et le Mercosur*, Paris, Presses de Sciences-Po, 2001
- EDWARDS, S. *Crisis y reforma en América Latina*, Emecé, Buenos Aires. 1995
- ESTEVADEORDAL, A., D. RODRIK, A.M. TAYLOR et al. *Integrating the Americas*, Harvard University David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2004
- Exposición del Secretario General de la ALADI, Didier Opertti, en la reunión del Consejo Permanente de la OEA, 5 de Diciembre de 2005.
- Exposición del Secretario General de la CAN, Allan Wagner, en el Parlamento Andino. Bogotá, 21 de Julio de 2005.
- Exposición del Secretario General de la CAN, Allan Wagner, en la conmemoración de los 27 años del Tribunal de Justicia andino. Quito, 1 de Junio de 2006.
- FIGUEIREDO John M. et al. « The Allocation of Resources by Interest Groups: Lobbying, Litigation and Administrative Regulation » in *Business and Politics* Volume 4, Issue 2/ 2002 Article 4
- FISCHER Ralph G. *The Expansion of Intellectual Property Rights by International Agreement: A Case Study Comparing Chile and Australia's Bilateral FTA Negotiations With the U.S.* in ExpressO Preprint Series, 2005 Paper 549 <http://law.bepress.com/expresso/eps/549>
- FRENCH-DAVIS, R. *Macroeconomía, comercio y finanzas: reformar las reformas en América Latina*, McGraw-Hill, CEPAL. 1999.
- FRISCHTAK Claudio *Multinational Firms' Responses to Integration of Latin American Markets* in *Business and Politics* Volume 6, Issue 1 2004 Article 5
- FURTADO, Celso, *Economic Development of Latin America : A survey from Colonial Times to the Cuban Revolution*, Cambridge University Press, England, 1970.
- GADEA, R. S. *Regionalism in World Trade: Europe and the Americas in Perspective*. David Rockefeller Center for Latin American Studies. H. University.1997
- GANDHI Samir R. « Regulating the Use of Voluntary Environmental Standards Within the WorldTrade Organization Legal Regime: Making a Case for Developing Countries » in *Journal of World Trade* (5 : 39) 2005. pp.855-880
- GARDINI Gian Luca "Government-Business Relations in the Construction of Mercosur" in *Business and Politics* Volume 8, Issue 1 2006 Article 3
- GHYMERS, Christian, *Fostering Economic Policy Coordination in Latin America: the REDIMA approach to escaping the prisoner's dilemma*, ECLAC, Santiago Chile, 2005.
- GIACALONE, Rita. "Los actores sociales en la integración regional. Algunas reflexiones acerca de su participación en el G-3 y el Mercosur". Universidad de los Andes, Mérida, Venezuela. Abril 1999. Biblioteca Digital Andina.
- GIL, Julio César, « Latin American Economic Association (SELA)—The Andean Community vis-à-vis FTAA: Implications and Opportunities » in *Law and Business Review of the Americas* in Winter/Spring 2002 325
- GOLDSMITH, Jack L., POSNER Eric A., *The Limits of International Law*, New York: Oxford University Press, 2005
- GOLDSTEIN, Judith; MARTIN, Lisa « Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics : A Cautionary Note. », *International Organization*, 54, 3, Eté 2000, pp. 603-632

-GOMEZ MERA, Laura "Explaining Mercosur's Survival : Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence"

Journal of Latin American Studies 37, 2005 Cambridge University Press pp.109-140

-GUDYNAS, Eduardo. "El nuevo debate sobre la integración". Tercer Mundo Económico. Volumen I Nº 185. Octubre 2004

-GUILHON José A. "O Brasil e os chamados blocos regionais" in *São Paulo em Perspectiva* 16(1) 2002 pp.30-36,

-GUILHON, José. A. *A integração regional e a agenda multilateral pós-Seattle*. O Brasil e os Desafios da Globalização. P. d. M. VEIGA, Relume-Dumará: 229-236. 2000.

-HIRA, Anil, *Political Economy of Energy in the Southern Cone*. Westport, Praeger, 2003.

-HUANG Yasheng RANDALL K. et al. « ASEAN and FTAA: External Threats and Internal Institutional Weaknesses » in *Business and Politics* Volume 6, Issue 1 2004

-IDB, Beyond Borders: The New Regionalism in Latin America, Economic and Social Progress in Latin America, 2002 Report, Washington D.C. 2002.

-JACKSON, J.H. *The World Trading System: Law and Policy of International Economic Relations*, Second Edition, MIT Press. 1997

- JAGUARIBE, Helio. "El proyecto sudamericano". Foreign Affairs en español. Abril-Junio 2005.

-JORDANA, Jacint et LEVI-FAUR, David, dir., *The Politics of Regulation: Institutions and Regulatory Reforms for the Age of Governance*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.2004.

-KINDLEBERGER, C.P. *La crisis económica: 1929-1939*. Editorial Crítica, Barcelona. 1985.

-KINGSTONE, Peter R. *Building Coalitions for Reform*, Pennsylvania University Press, 1999.

-KIRTON John et TREBILCOCK Michael (eds) *Hard Choices, Soft Law:Voluntary Standards in Global Trade, Environment and Social Governance*, Aldergate: Ashgate Publishing Limited, 2004.

-KOSTECKI, Michel M. (1989), "Le système commercial et les négociations multilatérales," dans *Conflits et négociations dans le commerce international: l'Uruguay Round*, dirigé par Patrick Messerlin et F. Vellas. Paris: Economia.

-KUME Honorio et PIANI Guida, "Mercosul: o dilema entre união aduaneira e área de livre-comércio" in *Revista de Economia Política*, vol. 25, nº 4 (100), pp. 370-390 outubro-dezembro/2005

- "La construcción de la dimensión social en los nuevos regionalismos. El caso del Mercosur". Documento Integración. SELA. Noviembre 2000.

- "La integración regional y las posibilidades de una agenda social". Documento Integración. SELA. Noviembre 2000.

- "Las normas de derecho originario y derivado del Mercosur. Su incorporación a los ordenamientos jurídicos de los estados partes". Documentación del seminario homónimo, en base a datos de la SAM. Secretaría Administrativa del Mercosur, 26 y 27 Septiembre de 2002.

-LACERDA, Antônio Corrêa de. *Desnacionalização Mitos Riscos E Desafios*. São Paulo, Editora Contexto, 2000.

-LACERDA, Antonio Correa de. *O Impacto Da Globalização Na Economia Brasileira*. São Paulo, Editora Contexto, 1999.

- LAVOPA, Jorge. "La dimensión jurídica de la integración. Aspectos jurídico-institucionales del Mercosur". CARI, 1996.
- LAVOPA, Jorge. "La endeblez de la estructura jurídica del Mercosur. Aspectos jurídico-institucionales del Mercosur". CARI, 2002.
- LORA, E. *Las reformas estructurales en América Latina: Qué se ha reformado y cómo medirlo*, BID, Documento de Trabajo # 462. 2001.
- LOW, P. *Trading Free: The GATT and the U.S. Trade Policy*, Twentieth Century Fund, New York. 1993.
- MACHADO, J.B.M. et al. "Determinantes do comércio bilateral Argentina-Brasil: uma avaliação dos impactos estáticos do processo de integração no Mercosul". *O Brasil e os Desafios da Globalização*. P. d. M. VEIGA. Rio de Janeiro, Relume-Dumará: 209-225. 2000.
- MAJONE, Giandomenico, dir. *Deregulation or Re-regulation? Regulatory Reform in Europe and the United States*. London: Francis Pinter..1990
- MANZETTI Luigi (ed.), *Regulatory Policy in Latin America: Post-Privatisation Realities* Coral Gables, North-South Center Press, University of Miami. 2000
- MATTOO, Aaditya et Sauvé, Pierre, dir. *Domestic Regulation and Service Trade Liberalization*. Washington, D.C.: World Bank & Oxford University Press. 2003
- MAUR, Jean-Christophe Exporting Europe's Trade Policy *Groupe d'Economie Mondiale and DFID* © Blackwell Publishing Ltd 2005.
- MAYNTZ, Renate et SCHARPF, Fritz W, dir. (1995), *Gesellschaftliche Selbstregelung und politische Steuerung*. Frankfurt a.M.: Campus.
- MENA, A. O. « Regional Integration in the Americas and the Pacific Rim: A Project Report ». *Latin American Studies and C. W. Papers: Working-Paper-No11*. 1997
- MENDES, R.G et VIGEVANI, M. P. ""Instituições e Conflitos Comerciais no Mercosul"." *São Paulo em Perspectiva* 16(1): 2002.pp44-53.
- MILET, P. V.. La política exterior del gobierno de Eduardo Frei Ruiz-Tagle. *El Período del Presidente Frei Ruiz-Tagle*. C. S. Ó. MUÑOZ. Santiago de Chili, Editorial Universitaria-FLACSO Chile. 2002.
- MITNICK, Barry M., *The Political Economy of Regulation*. New York: Columbia University Press,1980.
- PACHECO SUAREZ, Mauricio. "Los órganos de la Comunidad Andina y su papel en el logro efectivo de la participación civil en el proceso de integración". Universidad Andina Simón Bolívar de Bolivia. Biblioteca digital andina, Secretaría General CAN.
- PEÑA, Félix. "Los grandes objetivos del Mercosur (Zona de Libre Comercio, Unión Aduanera y Mercado Común): Elementos para apreciar progresos alcanzados en los primeros quince años del Mercosur como proceso voluntario de integración comercial y económica". Ponencia seminario "15 años de MERCOSUR". Sao Paulo, 28 marzo 2006.
- PEÑA, Félix. "Gobernabilidad y desarrollo en el sur de las Américas. Elementos para una agenda de cooperación regional". CARI-KAS, 2004.
- PASSINI Mariano R., GLÖE MENDES Tullo "Instituições e Conflitos Comerciais no MERCOSUL" in São Paulo em Perspectiva, 16(1) 2002 pp.44-53,
- PAULINO, L. A. ""O Brasil, seus Socios e Seus Negócios". *Sao Paulo em Perspectiva* 16(2): 2002. Pp 82-93.

- PHILIPPS, Nicola, « Hemispheric Integration and Subregionalism in the Americas » in *International Affairs*, 79 (2), 2003, pp.327-349.
- RIOS, Sandra. P. "A influência da ALCA na agenda brasileira das negociações comerciais" in *O Brasil e os Desafios da Globalização*. P. d. M. VEIGA. Rio de Janeiro, Relume-Dumará.2000.
- RIVAS, E. "Adopción e internalización de normativa comunitaria en el MERCOSUR. Un repaso histórico." eumed.net - Universidad de Málaga, Observatorio de la Economía Latinoamericana Nº 62
- ROFFE, Pedro et SANTA CRUZ, Maximiliano, *Los derechos de propiedad intelectual en los acuerdos de libre comercio celebrados por países de América Latina con países desarrollados*, Serie Comercio Internacional, nº70, UN-CEPAL.
- RUIZ-CARO, Ariela. "Cooperación e integración energética en América Latina y el Caribe". Serie Recursos naturales e infraestructura Nº 106, CEPAL.
- SANCHEZ GOMEZ, Manuel. "Coordinación macrofiscal en procesos de integración. Experiencias y desarrollos posibles en Latinoamérica". CEPAL, 7 Noviembre 2005.
- "Un dilema para el Mercosur: Unión Aduanera o Zona de Libre Comercio". Boletín Mercosur Nº 73, 3 Abril 2001. Fundación BankBoston Argentina.
- SANTANDER Sebastián "EU-MERCOSUR Interregionalism: Facing Up to the South American Crisis and the Emerging Free Trade Area of the Americas* in *European Foreign Affairs Review* 7: 491-505, 2002.
- SAUVE, Pierre, *Trade and investment rules: Latin American perspectives*, mai 2006, CEPAL
- SELA, "Evolución de la integración regional 2004-2005. Informe parcial enero-junio 2005". Secretaría Permanente del SELA. Caracas, Venezuela, Junio 2005.
- SCHIFF, M. et WINTERS, Alan, *Integración Regional y Desarrollo*, Banco Mundial y Alfaomega.2003
- STEPHANOU, C.A. "Regulatory Convergence in the Wider Europe Region: Goals and Means", Associazione Universitaria di Studi Europei, ECSA-Italy. 2003
- STIGLER, George "The theory of economic regulation," *Bell Journal of Economics and Management Science*, vol. 2: 3-21.1971.
- TALLBERG, J. "Paths to Compliance: Enforcement, Management, and the European Union", International Organization 56, 3, Summer. 2002
- TRACHTMAN, J. P. "Building the WTO Cathedral", trabajo presentado en la Conference on WTO Dispute Settlement and Developing Countries: Use, Implications, Strategies, Reforms, University of Wisconsin, May 20-21, 2005.
- VALDES, Alberto et FOSTER William, « Special safeguards for developing country agriculture: a proposal for WTO negotiations » in *World Trade Review*, 2: 1. pp 5-31
- VAN DEN HOVEN, Adrian, [Interest Group Influence on Trade Policy in a Multilevel Polity: Analysing the EU Position at the Doha WTO Ministerial Conference](#), European University Institute, 2002.
- VEIGA, Pedro DA MOTTA. *O Brasil E Os Desafios Da Globalização*. Rio de Janeiro, Dumara Ltda., 2000.
- VENTURA, Deisy. "Profundización del Mercosur y el desafío de las disparidades. Asimetrías cruzadas o cubismo formativo. La incorporación de normas en el Mercosur". BID-INTAL, Julio 2005.

-VIANNA MELLO, F., *MERCOSUL e ALCA: diagnóstico e indicações para atuação*, <http://www.forumsocialmundial.org.br/>

-WAGNER, Allan. "La agenda social de la integración andina. Hacia una estrategia comunitaria de cohesión social". Bruxelles, mars 2006.

-WILKINSON, Rorden. *Multilateralism and the World Trade Organization*. Londres, Routledge, 2000.

-WILLIAMSON, J. "The Washington Consensus as Policy Prescription for Development", Lecture in the series "Practitioners of Development", delivered at the World Bank, January. 2004 a

-WILLIAMSON, J. "A Short History of the Washington Consensus", Fundación CIDOB, Barcelona, September. 2004 b

-YOFFIE, David B., dir. *Beyond Free Trade: Firms, Governments, and Global Competition*. Boston, M.A.: Harvard Business School Press.1993

-ZIMMERMANN, T.A."WTO Dispute Settlement at Ten: Evolution, Experiences, and Evaluation", Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research (SIAW-HSG), St Gallen. The Swiss Review of International Economic Relations, Vol. 60 (2005), NI, pp.27-61. 2005

Glossaire

| | |
|---------|--|
| TRIPS | Agreement on Trade-Related Aspects of Intellectual Property Rights |
| AUE | Acte Unique Européen |
| TRIMS | Agreement on Trade-Related Investment Measures |
| ALENA | Association de Libre-Echange Nord-Américaine (ou NAFTA) |
| CEA | Association d'Etats des Caraïbes |
| ALALC | Association Latino-Américaine de Libre-Echange |
| ALADI | Association Latino-Américaine d'Intégration |
| ANFAVEA | Association Nationale de Fabricants de Véhicules Motorisés (Brésil) |
| ANDI | Association Nationale d'Entrepreneurs de Colombie |
| BID | Banque Interaméricaine de Développement |
| CAMEX | Camara de Comercio Exterior |
| CAPEE | Comité Andin d'Autorités de Promotion des Exportations |
| CCM | Commission du Commerce du MERCOSUR |
| CEPAL | Commission Economique pour l'Amérique Latine |
| CNI | Commission Nationale d'Industrie |
| CPC | Commission Parlementaire Conjointe |
| COMISEC | Commission Sectorielle pour le MERCOSUR |
| CEALCA | Commission Spéciale destinée à accompagner les négociations de la ZLEA |
| CAN | Communauté Andine de Nations |
| CARICOM | Communauté des Caraïbes |
| CSN | Communauté sud-américaine de Nations |
| CPC | Confederacion de la Produccion y del Comercio |
| CGE | Confederacion General de Empresarios |
| CIU | Confédération Industrielle de l'Uruguay |
| CRPM | Conseil de Représentants Permanents du MERCOSUR |
| CMC | Conseil du Marché Commun |
| CESE | Conseil Economique et Social Européen |
| CJCE | Cour de Justice des Communautés Européennes |
| Endesa | Empresa Nacional de Electricidad |
| FIESP | Fédération d'Industries de São Paulo |
| FCES | Forum Consultatif Economique et Social |

| | |
|----------|--|
| FCCP | Forum de Consultation et Concertation Politique |
| APEC | Forum de Coopération de l'Asie et du Pacifique |
| GATT | General Agreement on Tariffs and Trade |
| YPF | Gisements Pétroliers Fiscaux |
| GMC | Groupe du Marché Commun |
| Lan | Lineas Aereas Nacionales (Chili) |
| MCCA | Marché Commun Centre-Américain |
| MERCOSUR | Marché Commun du Sud |
| ORD | Organe de Règlement de Différends |
| OIT | Organisation Internationale du Commerce |
| OLADE | Organisation Latino-Américaine d'Energie |
| Parlasur | Parlement du Sud |
| PIDS | Plan Intégré de Développement Social |
| SOFOFA | Sociedad de Fomento Fabril |
| SAI | Système Andin d'Intégration |
| SIM | Système d'Information du Mercosur |
| SELA | Système Economique Latino-Américain |
| TPA | Trade Promotion Agreement |
| TLE | Traité de Libre-Echange |
| TM80 | Traité de Montevideo de 1980 |
| TAHM | Tribunal Ad Hoc du MERCOSUR |
| TPR | Tribunal Permanent de Revision |
| UNICE | Union des Industries de la Communauté européenne |
| UIA | Union Industrielle Argentine |
| ZLE | Zone de Libre Echange |
| ZLEA | Zone de Libre Echange des Amériques (ou AFTA) |

Liste des Etudes et Recherches déjà parues

Disponibles sur le site Internet de *Notre Europe*

- L'impact des médias télévisés sur la campagne référendaire française de 2005
Jacques Gerstlé -Disponible en français et anglais (octobre 2006).
- Plan B : comment sauver la Constitution européenne
Andrew Duff - Disponible en français et anglais (octobre 2006).
- Une présidence de transition ? Une vision nationale de la seconde présidence finlandaise de l'Union européenne, juillet-décembre 2006
Teija Tiilikainen - Disponible en français et anglais (juin 2006).
- Quelle Europe en 2020 ? Contributions libres de douze intellectuels des nouveaux Etats-membres
Gaëtane Ricard-Nihoul, Paul Damm et Morgan Larhant - Disponible en français et anglais (Mai 2006).
- Le système européen d'échange de quotas d'émission de CO2
coordonnée par Stephen Boucher en partenariat avec l'Université de Columbia - Disponible en anglais (mai 2006).
- La question de l'identité européenne dans la construction de l'Union
Aziliz Gouez, Marjorie Jouen et Nadège chambon - Disponible en français (janvier 2006).
- Rapport sur l'intégration en Asie de l'Est : occasions avancées par une coopération économique avancée et obstacles prévisibles
Coordonnée par Heribert Dieter, avec les contributions de Jean-Christophe Defraigne, Richard Higgot et Pascal Lamy - Disponible en anglais (janvier 2006).
- Un médiateur honnête : la présidence autrichienne de l'Union
Sonja Puntscher-Riekmann, Isabella Eiselt et Monika Mokre - Disponible en français, anglais et allemand (décembre 2005).
- Constitution européenne et délibération : l'exemple des *Focus Groups* délibératifs à la veille du référendum du 29 mai 2005
Henri Monceau - Disponible en français et anglais (novembre 2005).
- Le "non" Français du 29 mai 2005 : comprendre agir
Gaëtane Ricard-Nihoul - Disponible en français, anglais et allemand (octobre 2005).

- Pour un nouveau contrat social européen
Marjorie Jouen et Catherine Palpant – Disponible en français et anglais (septembre 2005).
- La présidence britannique de l’Union européenne placée sous le signe de l’efficacité
Anand Menon et Paul Riseborough (juin 2005).
- Le budget européen : le poison du juste retour
Jacques Le Cacheux – Disponible en français et anglais (juin 2005).
- Vers un espace public européen ? les élections européennes de juin 2004
Céline Belot et Brunon Cautrès – Disponible en français (juin 2005).
- Pourquoi ils ont voulu l’Europe
Jean-Louis Arnaud – Disponible en français (mai 2005).
- La ratification et la révision du Traité établissant une Constitution pour l’Europe
Henri Oberdorff – Disponible en français (avril 2005).
- Le Luxembourg aux commandes : détermination, expérience et abnégation
Mario Hirsch – Disponible en français et anglais (décembre 2004).
- Moteur malgré tout : les relations franco-allemandes et l’Union européenne élargie
Martin Koopman – Disponible en français (novembre 2004).
- L’Europe et ses think tanks : un potentiel inaccompli
Stephen Boucher, Diego Cattanéo, Juliette Ebelé, Benjamin Hobbs, Charlotte Laigle, Michele Poletto, Radoslav Wegrzyn – Disponible en français et anglais (octobre 2004).
- La présidence néerlandais de l’Union européenne en 2004
Mendeltje Van Keulen et Monica Sie Dhian Ho –Disponible en français et anglais (juin 2004).
- Le regard des autres : le couple franco-allemand vu par ses partenaires
Matt Browne, Carlos Closa, Søren Dosenrode, Franciszek Draus, Philippe de Schoutheete, Jeremy Shapiro – Disponible en français et anglais (avril 2004).
- L’Europe élargie peut-elle être un acteur international influent ?
Franciszek Draus –Disponible en français uniquement (février 2004).
- Le Royaume-Uni et le traité constitutionnel européen : le pilotage par l’arrière
Anand Menon – Disponible en français et anglais (janvier 2004).
- L’Irlande et l’Europe : continuité et changement, la présidence 2004
Brigid Laffan – Disponible en français et anglais (décembre 2003).

- L'attitude des Etats-Unis envers l'Europe : un changement de paradigme ?
Timo Behr – Disponible en français et anglais (novembre 2003).
- Dynamiser l'esprit de coopération euro-méditerranéen
Bénédicte Suzan – Disponible en français uniquement (octobre 2003).
- L'Italie, l'Union européenne et la présidence 2003
Roberto Di Quirico – Disponible en français, anglais et italien (juillet 2003).
- Les attitudes des européens et les relations transatlantiques entre 2000 et 2003 : une vision analytique
Anand Menon et Jonathan Lipkin – Disponible en français et anglais (mai 2003).
- Grands et petits Etats dans l'Union européenne : réinventer l'équilibre
Kalypso Nicolaïdis et Paul Magnette – Disponible en français et anglais (mai 2003).
- L'investissement direct vers les nouveaux Etats adhérents d'Europe centrale et orientale : ce que l'élargissement pourrait changer
Bérénice Picciotto – Disponible en français et anglais (mai 2003).
- La nouvelle architecture de l'Union européenne : une troisième voie franco-allemande ?
Renaud Dehousse, Andreas Maurer, Jean Nestor, Jean-Louis Quermonne et Joachim Schild
Disponible en français et anglais (avril 2003).
- Un nouveau mécanisme de coopération renforcée pour l'Union européenne élargie
Eric Philippart – Disponible en français et anglais (mars 2003).
- La Grèce, l'Union européenne et la présidence 2003
George Pagoulatos – Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- La question du gouvernement européen
Jean-Louis Quermonne – Disponible en français et anglais (décembre 2002).
- Le Conseil européen
Philippe de Schoutheete et Helen Wallace – Disponible en français et anglais (septembre 2002).
- Les Danois, l'Union européenne et la prochaine présidence
Søren Dosenrode – Disponible en français et anglais (juin 2002)
- Réformes sur la voie de la décentralisation pour trois pays d'Europe Centrale et Orientale candidats à l'adhésion, la Hongrie, la Pologne et la République tchèque (1999-2001)
Michal Illner – Disponible en français et en anglais (juin 2002).

- Les racines internes de la politique européenne de l'Espagne et la présidence espagnole en 2002
Carlos Closa – Disponible en français, anglais et espagnol (décembre 2001).
- La Convention pour l'élaboration de la Charte des droits fondamentaux : une méthode d'avenir ?
Florence Deloche-Gaudez – Disponible en français et anglais (décembre 2001).
- L'approche fédérative de l'Union européenne ou la quête d'un fédéralisme européen inédit
Dusan Sidjanski – Disponible en français, anglais et allemand. (juillet 2001).
- La présidence belge 2001
Lieven de Winter et Huri Türsan – Disponible en français et anglais (juin 2001).
- Le débat suédois sur l'Europe
Olof Petersson – Disponible en français, anglais et suédois (décembre 2000).
- Un élargissement pas comme les autres ... Réflexions sur les spécificités des pays candidats d'Europe Centrale et Orientale
Franciszek Draus – Disponible en français, anglais et allemand (novembre 2000)
- Les Français et l'Europe, l'état du débat européen en France à l'ouverture de la présidence française
Jean-Louis Arnaud – Disponible en français, anglais et allemand (juillet 2000).
- Portugal 2000 : la voie européenne
Alvaro de Vasconcelos – Disponible en français, anglais et portugais (janvier 2000).
- Le débat intellectuel finlandais sur l'Union européenne
Esa Stenberg – Disponible en français, anglais et finlandais (août 1999).
- Le système de la réserve fédérale américaine : fonctionnement et accountability
Axel Krause – Disponible en français, anglais et allemand (avril 1999).
- réussir l'Union Economique et Monétaire
Partenariat Notre Europe – Centro Europa Ricerche – Disponible en français, anglais, allemand et italien (mars 1999).
- Le débat intellectuel sur l'Europe au Royaume-Uni
Stephen George – Disponible en français, anglais et allemand (octobre 1998).
- Le Royaume-Uni dans l'Europe de demain
Centre for European Reform, Lionel Barber – Disponible en français, anglais et allemand (avril 1998).

- L'Europe sociale. Historique et état des lieux
Jean-Louis. Arnaud – Disponible en français et anglais (juillet 1997).
- Les coopérations renforcées : une fausse bonne idée ?
Françoise de la Serre et Helen Wallace – Disponible en français et en anglais (septembre 97).
- Déficit de croissance et chômage : le coût de la non-coopération
Pierre-Alain Muet – Disponible en français, anglais et allemand (avril 1997).

Etude disponible en français et anglais sur le site <http://www.notre-europe.eu>



Education & culture

Avec le soutien de la Commission européenne : soutien aux entités actives au niveau européen dans le domaine de la citoyenneté européenne active.

La Commission européenne et Notre Europe ne sont pas responsables de l'usage qui pourrait être fait des informations contenues dans le texte.

La reproduction est autorisée moyennant mention de la source.

© *Notre Europe*, décembre 2006