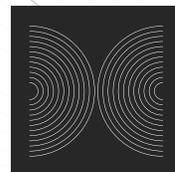


26

Le Marché commun du Sud

Edison R Barreto Jr





Edison Rodrigues Barreto Junior. Professeur titulaire (en congé) à la Faculté d'économie de l'Universidade Federal Fluminense (UFF) de Rio de Janeiro, professeur détaché à l'École de développement international de l'Université d'Ottawa et professeur associé à l'Institut d'études internationales de Montréal. Il détient un doctorat en économie de l'Université Sorbonne-Nord. Il est membre du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation et directeur l'Observatoire des Amériques (ODA/CEIM/UQAM). Il est collaborateur au Centre d'études interaméricaines de l'École d'études internationales de l'Université Laval. Ses travaux portent sur les politiques macroéconomiques dans les pays en développement, l'économie politique du développement, l'intégration régionale, l'économie brésilienne, le Mercosur, l'Amérique latine et les relations Brésil-Canada.

LE MARCHÉ COMMUN DU SUD

Edison R Barreto Jr

Cela fait plus de 30 ans que les pays du Cône sud des Amériques ont signé le traité qui a donné naissance au « Mercado Común del Sur » (le Marché commun du Sud ou Mercosur). Depuis sa création, le bloc a connu des hauts et des bas, suivant les vagues politiques et économiques des pays membres. Le groupement a également subi les conséquences du contexte géopolitique mondial très changeant. Malgré une tendance plutôt stagnante de l'intégration commerciale et productive, les organismes régionaux restent toujours actifs. Dans les années récentes, le bloc a repris une certaine vitalité avec les négociations externes, dont celle entamée avec l'Europe, la plus emblématique. Sur le plan social, plusieurs initiatives fleurissent.

Le Mercosur¹ a été formellement institué par le *Tratado de Asunción*² (ou *Traité d'Asunción* en français) le 26 mars 1991 et il est entré en vigueur, en tant qu'union douanière, le 31 décembre 1994. Il a été signé par les premiers États parties, à savoir l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Au-delà de ces quatre pays, le bloc intègre aussi le Venezuela depuis juillet 2012, mais ce dernier a été suspendu en août 2017. La Bolivie, dont la participation comme membre à part entière a déjà été approuvée par les instances du bloc depuis 2015, attend toujours la ratification du Parlement brésilien. Tous les autres pays d'Amérique du Sud y participent également à titre de « pays associés ».

D'un point de vue normatif, le Mercosur est encore loin de constituer un marché commun, se configurant plutôt comme une union douanière imparfaite. La plupart du commerce régional des pays membres avec des pays tiers est soumis à un tarif extérieur commun (celui-ci ne concerne pas les pays associés) et le commerce intrarégional est plutôt libre, mais des exceptions pour certains produits « sensibles » s'appliquent.

Sur les plans économique et politique, le bloc est très sensible aux fluctuations économiques et aux cycles politiques que connaissent les pays membres, notamment au Brésil et en Argentine. Les phases de croissance économique des pays membres ainsi que les vagues politiques plus « progressistes » ou de gauche coïncident généralement avec l'expansion du bloc. En revanche, lorsqu'une crise régionale s'installe, la « rigidité » du groupement régional est souvent contestée et sa pertinence elle-même, remise en question.

Le Mercosur est également vulnérable aux fluctuations et aux crises mondiales. En raison de la dépendance des économies des pays constituants – très intégrées au commerce de commodité et aux flux financiers et de capitaux mondiaux –, les crises mondiales, voire les changements soudains dans les politiques macroéconomiques des grandes économies mondiales, exercent de fortes pressions sur les États membres et sur la dynamique politico-économique du bloc. En outre, la crise du multilatéralisme a particulièrement influencé la destinée du Mercosur.

L'objectif de ce chapitre est de faire le point sur l'évolution et l'état actuel du Mercosur. De la formation des institutions aux conditions économiques et commerciales, nous cherchons à réaliser un large portrait de l'intégration du Cône sud et de ses défis actuels.

1 Mercosur en espagnol et Mercosul en portugais. Dans cet article, nous avons choisi d'utiliser sa dénomination hispanophone.

2 *Tratado para a constituição de um mercado comum entre a República Argentina, a República Federativa do Brasil, a República do Paraguai e a República Oriental do Uruguai, Argentine, Brasil, Paraguai et Uruguay*, 26 mars 1991, 2140 RTNU 257 (entrée en vigueur : 29 novembre 1991) [*Tratado de Asunción*].

Dans la première partie, nous présentons le contexte de l'intégration latino-américaine auquel le Mercosur s'attache directement. Nous retraçons ensuite, dans la deuxième partie, la genèse du bloc et sa constitution, tout en passant en revue l'ensemble des traités qui l'ont précédé. Dans la troisième partie, c'est l'évolution du bloc qui est décrite, notamment les aspects institutionnels. Par la suite, nous dressons un bref bilan du processus d'intégration, y compris avec des indicateurs qui relèvent de sa dynamique commerciale. Finalement, en guise de conclusion, nous offrons quelques pistes de réflexion sur les défis actuels que le bloc doit relever.

I. Les antécédents latino-américains

Le Mercosur est le résultat de l'effort intégrationniste en cours en Amérique latine depuis les années 1960 et d'un mouvement de rapprochement progressif entre le Brésil et l'Argentine, deux rivaux historiques. La convergence des intérêts et la volonté de coopérer concrètement se sont approfondies tout au long des années 1980 pour atteindre leur maturité vers la fin de la décennie. Par sa taille et son influence, le Brésil a joué un rôle décisif dans les initiatives d'intégration de la région.

Le Mercosur a été précédé par de premiers efforts d'intégration latino-américaine en 1960 lors de la signature du (premier) *Traité de Montevideo*. Celui-ci marque le début de l'intégration de l'Amérique latine. Depuis le 12 août 1980, l'intégration latino-américaine est conforme au (second) *Traité de Montevideo*, qui institue l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), laquelle encadre le Mercosur par le truchement d'un accord de portée partielle.

Le (premier) Traité de Montevideo

Signé en février 1960, le premier *Traité de Montevideo*³ a créé l'Association latino-américaine de libre-échange selon les dispositions de l'article XXIV de l'*Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*⁴ et devait s'achever 12 ans après, c'est-à-dire en décembre 1972, mais a été reconduit jusqu'en décembre 1980 par le *Protocole de Caracas*. Cette association regroupait initialement sept pays latino-américains, soit l'Argentine, le Brésil, le Chili, le Mexique, le Paraguay, le Pérou et l'Uruguay. L'association s'élargit dans les années 1970 avec l'adhésion d'autres pays de la région, dont la Bolivie, la Colombie, l'Équateur et le Venezuela. Les objectifs de l'association étaient alors de créer une zone de libre-échange et d'éliminer progressivement les barrières au commerce intrarégional, jusqu'à leur abolition définitive.

Or, les stratégies nationales d'industrialisation ayant recours à la substitution aux importations — stratégies soutenues par la Commission économique pour l'Amérique latine (CEPAL) — ainsi que le cadre très contraignant et ambitieux du traité original et que les problèmes politiques vécus par la région en plein milieu de la guerre froide⁵ ont rendu difficile l'atteinte des objectifs établis à l'époque.

Le (second) Traité de Montevideo (1980)

Vingt ans après la première version du traité, les pays latino-américains signent un nouveau traité, le *Traité de Montevideo*⁶ de 1980 (*TM80*), portant création de l'ALADI. Ce traité de 1980 remplace celui signé en 1960. Son objectif, plus large, dépasse les objectifs plutôt commerciaux que poursuivait le traité précédent. On cherche en effet un processus plus approfondi d'intégration économique régionale qui faciliterait les négociations commerciales.

3 *Tratado que establece una zona de libre comercio e instituye la asociacion latinoamericana de libre comercio*, 18 février 1960 (entrée en vigueur : 1^{er} juin 1960), en ligne : Asociación latinoamericana de integración <www.aladi.org/sitioaladi/alale/>.

4 *Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce*, 30 octobre 1947, 58 RTNU 187 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 1948), mieux connu sous le sigle anglais *GATT*.

5 Par exemple, les coups d'État fortement incités par les États-Unis.

6 *Tratado de Montevideo* 1980, 12 août 1980, 1329 RTNU 225 (entrée en vigueur : 18 mars 1981).

Cette fois, des règles plus flexibles visent notamment à prendre en compte les différences importantes qui existent entre les pays de la région et à permettre leur pleine adhésion. Par ailleurs, ce nouveau traité plus ambitieux considère la création d'un marché commun latino-américain. Cependant, on évite de fixer des règles ou des objectifs trop contraignants, et on prévoit des accords bilatéraux et sous-régionaux encadrés par l'ALADI, à l'exemple du Mercosur et de presque 80 accords dits de complémentarité économique (ACE) signés progressivement entre les pays latino-américains.

Lors des discussions, l'idée d'une intégration à plusieurs rythmes émerge et gagne en force : contrairement au traité en 1960, l'ALADI envisage un traitement distinct pour les pays les moins développés, en particulier, la Bolivie, l'Équateur et le Paraguay.

Bien que le marché commun latino-américain n'ait pas été institué, plusieurs accords bilatéraux et sous-régionaux voient le jour à la suite du nouveau traité de 1980. Sans être une union douanière, le *TM80* établit une zone de préférences économiques, avec l'élimination des restrictions non tarifaires et un système qui fixe des préférences tarifaires régionales. Pour cela, un accord de portée régionale et plusieurs de portée partielle sont définis. Par ailleurs, un mécanisme flexible d'intégration est prévu. Selon le *TM80*, les pays peuvent signer des accords soit avec d'autres pays latino-américains non membres soit avec d'autres pays en développement. L'idée sous-jacente était que l'ALADI devrait œuvrer pour une plus grande coopération avec d'autres pays du monde en développement.

L'Accord de préférence tarifaire régional n° 04

L'Accord de préférence tarifaire régional n° 04 est signé par tous les pays membres de l'ALADI le 27 avril 1984. Il établit des tarifs préférentiels régionaux, comme le prévoit l'article 5 du *TM80*. Ce système prévoit des réductions de tarifs qui ne seraient pas uniformes : moins développé est le pays, plus large serait la « préférence tarifaire » (réduction du tarif) de ses marchandises importées par les autres pays membres. Les pays associés devraient donc accorder des préférences tarifaires en fonction de leur stage de développement respectif. Cet accord dresse aussi des listes d'exceptions pour chaque pays membre.

Les accords de portée partielle dans le cadre de l'ALADI

Au fil des années, les pays latino-américains signent, entre eux, plusieurs accords bilatéraux et sous-régionaux de portée partielle. Les modalités de ces accords sont très diverses⁷, mais les ACE figurent parmi les plus importants.

Les ACE cherchent notamment à stimuler le développement des pays membres par la complémentarité de leurs systèmes productifs à partir de la libéralisation du commerce entre les parties signataires. Ils peuvent prendre la forme simple d'un accord de préférence tarifaire fixe (et couvrir un petit nombre de biens, par exemple) ou être plus poussés et complexes (en incluant l'ensemble de l'univers tarifaire) et former des systèmes d'intégration sous-régionale, à l'exemple du Mercosur et de la Communauté andine des nations.

Depuis les années 1990, cette modalité d'accords est la plus utilisée par les pays de l'ALADI. Dans un contexte mondial d'engagements allant au-delà de la libéralisation commerciale des marchandises et de ses disciplines associées (y compris les services, les investissements, la propriété intellectuelle, les marchés publics, la coopération et la facilitation des échanges), cette formule offre la possibilité d'une intégration plus approfondie, mais flexible. En fait, la nature des ACE est assez diverse et on en compte 42 en vigueur⁸.

7 Par exemple, les accords de promotion commerciale, les accords agricoles ou commerciaux, les accords prévus dans le cadre des articles 14 et 25 du *TM80*, les accords de renégociation du patrimoine historique de l'Association latino-américaine de libre-échange ou les accords d'ouverture de marchés.

8 « Acuerdos de Alcance Parcial - Complementación Económica (AAP.CE) » (2019), en ligne : Asociación latinoamericana de integración <www2.aladi.org/nsfaladi/textadcos.nsf/VaceWeb>.

II. La constitution du Mercosur

Le Mercosur est avant tout une institution latino-américaine. Les dispositifs prévus et sa base juridique sont en conformité avec l'ALADI et, par conséquent, en harmonie avec le *TM80*. Le Mercosur est aussi un ACE établi dans le cadre de l'association. Signé le 23 janvier 1992 entre les quatre pays fondateurs du bloc, cet accord réaffirme le Traité d'Asunción de l'année précédente.

Avant le traité de 1991, plusieurs efforts diplomatiques sont déployés et d'autres dispositifs normatifs sont mis en place. Ce processus embryonnaire, qui s'échelonne sur plusieurs décennies, prépare le terrain pour l'intégration du Cône sud. Il est caractérisé par un mouvement oscillant entre confiance et méfiance jusqu'à l'achèvement de l'intégration avec le Mercosur.

Le premier essai d'intégration entre le Brésil et l'Argentine

Dans les années 1940, face au contexte commercial difficile (diminution des flux commerciaux) de la Seconde Guerre mondiale, les négociateurs brésiliens et argentins songent à créer une union douanière en Amérique du Sud. Cependant, la décision du Brésil de rompre avec les pays de l'Axe en 1942 et de participer au conflit mondial aux côtés des alliés, ainsi que l'instabilité politique en Argentine et sa « neutralité » finissent par refroidir le processus. Il aura fallu plusieurs années pour que de vraies négociations soient entreprises.

Lors des gouvernements de Juscelino Kubitschek (1956-1961, Brésil) et d'Arturo Frondizi (1958-1962, Argentine), les deux pays font les premiers pas pour célébrer, finalement, une entente⁹. Celle-ci s'achève en avril 1961 lors d'une rencontre entre le président argentin sortant et le nouveau président brésilien, Jânio Quadros. Cet événement marque une première phase d'attachement et de confiance mutuelle entre le Brésil et l'Argentine. Ce rapprochement sera mis à mal peu de temps après, soit lors de l'installation des régimes militaires autoritaires, mais reprendra de sa vigueur dans les années 1980, suivant la vague de redémocratisation¹⁰.

Le Traité du bassin du Rio de la Plata (1969)

Dans la foulée des efforts intégrationnistes latino-américains, le Brésil, l'Argentine, la Bolivie, le Paraguay et l'Uruguay signent, le 23 avril 1969, le *Traité du bassin du Rio de la Plata*, dont le but est d'intégrer la gestion des ressources naturelles de la région – notamment les ressources en eau – et d'améliorer l'intégration des infrastructures (les réseaux routiers, les chemins de fer, l'électricité, les télécommunications, etc.). C'est à ce moment que les pays vont créer un mécanisme permanent de négociation. En réalité, ce traité est le premier effort « achevé » d'intégration du Cône sud et le résultat de l'engagement plus profond des pays membres à l'égard des négociations latino-américaines.

L'Accord tripartite sur la compatibilité des projets Corpus et Itaipu (1979), l'Accord nucléaire (1980) et les premiers accords de complémentarité économique (1982)

En mars 1979, une nouvelle phase d'intégration du Cône sud se dessine à la suite d'une rencontre de haut niveau entre les gouvernements argentin et brésilien. Encore une fois, on cherche à mettre fin aux disputes qui s'engagent autour des ressources hydriques du bassin de la Plata. Cela définira la normalisation des relations diplomatiques entre les deux pays qui sont demeurées tendues pour plus d'une décennie¹¹.

⁹ Carlos Eduardo Vidigal, *Relações Brasil-Argentina : a construção do entendimento (1962-1986)*, thèse de doctorat, Université de Brésil, 2007, en ligne (pdf) : <repositorio.unb.br/bitstream/10482/1162/1/Tese_2007_CarlosEduardo.pdf>.

¹⁰ Matias Spektor, « O Brasil e a Argentina entre a cordialidade oficial e o projeto de integração: a política externa do governo de Ernesto Geisel (1974-1979) » (2002) 45:1 R Brasileira Política Intl 117.

¹¹ *Ibid.*

En octobre de la même année, le Brésil, l'Argentine et le Paraguay signent un accord tripartite qui permet l'utilisation hydroélectrique du fleuve Paraná. En 1980, le Brésil et l'Argentine signent un accord de coopération nucléaire, consolidant la reprise de la confiance mutuelle, et font avancer les négociations régionales. Le 20 décembre 1982, le Brésil et l'Uruguay signent l'*ACE-02*, dans le but de stimuler la complémentarité économique entre les deux pays au moyen d'un programme de réduction tarifaire.

Comme une évolution naturelle du processus d'intégration qui s'installe, d'autres accords seront signés, d'abord entre le Brésil et l'Argentine et ensuite par l'Uruguay et le Paraguay. Les ententes les plus importantes, par ordre chronologique, sont la *Déclaration d'Iguaçu* (1985), le *Programme d'intégration et de coopération économique* (1986), le *Traité d'intégration, de coopération et de développement* (1988), l'*Acte de Buenos Aires* (1990) et l'*ACE-14* (1990) signé entre le Brésil et l'Argentine.

La Déclaration d'Iguaçu (1985)

La fin des dictatures militaires et le retour progressif de la démocratie vers la moitié des années 1980 ont enflammé l'esprit de coopération entre le Brésil et l'Argentine. Dans ce contexte politique, les présidents civils José Sarney et Raúl Alfonsín partent à la recherche d'une « association préférentielle » entre les deux pays. Lors d'une rencontre qui a lieu le 30 novembre 1985, les présidents signent une déclaration commune (la *Déclaration d'Iguaçu*¹²), devenant la pierre fondamentale de l'intégration entre les deux plus grands pays sud-américains. À la même occasion, ils signent une déclaration commune sur la politique nucléaire. Avec cette déclaration, le Brésil et l'Argentine conviennent de développer conjointement la technologie nucléaire.

Le Programme d'intégration et de coopération économique (1986)

En juillet 1986 une autre étape importante est franchie ; celle-ci vise un rapprochement entre les deux pays. Les présidents signent à Buenos Aires un acte pour l'intégration¹³ qui établit le Programme d'intégration et de coopération économique entre le Brésil et l'Argentine (PICE). L'objectif de ce programme est de former un espace économique commun, avec une ouverture sélective des marchés respectifs, et de stimuler la complémentarité de secteurs spécifiques de l'économie des deux pays.

Les principes du PICE, à savoir [Traduction] « la flexibilité (pour permettre des ajustements de rythme et d'objectifs), le gradualisme (pour avancer par étapes graduelles au fil des ans), la symétrie (pour harmoniser les politiques spécifiques qui interfèrent avec la compétitivité sectorielle) et l'équilibre dynamique (pour assurer une intégration sectorielle uniforme) »¹⁴ guideront par la suite le *Traité d'Asunción*.

Le Traité d'intégration, de coopération et de développement (1988)

Le processus de rapprochement amorcé avec le PICE s'approfondit davantage deux ans plus tard. En cherchant à éliminer graduellement tous les obstacles tarifaires et non tarifaires aux échanges de biens et de services (article 3) – et ce, dans un délai maximal de dix ans –, ainsi qu'à harmoniser les politiques commerciales et macroéconomiques (article 4) et à créer un espace économique commun (article 5), les présidents Alfonsín et Sarney concluent, le 29 novembre 1988, le *Traité d'intégration, de coopération et de développement*¹⁵. Par la suite, les deux pays adoptent 24 protocoles dans des domaines divers (les biens d'équipement, le blé, les produits alimentaires industrialisés, l'industrie automobile, la coopération nucléaire, le transport maritime, le transport terrestre, etc.)¹⁶.

12 *Declaração do Iguaçu*, Argentine et Brésil, 1417 RTNU 139, 30 novembre 1985.

13 *Ata para a integração brasileiro-argentina*, 29 juillet 1986, en ligne (pdf) : *ABACC* <www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/Ata-para-integracao-brasileiro-argentina-portugues-assinada.pdf>.

14 Brésil, ministère de l'Économie, *Brasil/Argentina - ACE-14* (communiqué gouvernemental), 2 février 2016, en ligne : *Ministério da Economia* <www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/mdic/comercio-exterior/consulta-publica-9>.

15 *Promulga o Tratado de Integração, Cooperação e Desenvolvimento, entre a República Federativa do Brasil e a República Argentina*, No 98.177 (1989), en ligne : *Presidência de República* <https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/1980-1989/D98177.htm>.

16 Brésil, ministère de l'Économie, « Antecedentes » (dernière consultation le 23 février 2023), en ligne : *Ministério da Economia* <mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/seminarios-de-comercio-exterior/9-assuntos/categ-comercio-exterior/337-certificado-form-7>.

L'Acte de Buenos Aires et le marché commun entre le Brésil et l'Argentine (1990)

Le 6 juillet 1990, les présidents Fernando Collor et Carlos Menem signent l'*Acte de Buenos Aires*, ils fixent au 31 décembre 1994 la date pour la formation définitive d'un marché commun entre le Brésil et l'Argentine et constituent une commission parlementaire¹⁷. Cet acte qui souligne l'importance de consolider en définitive l'amitié et la coopération entre les deux pays constitue un geste significatif pour l'intégration latino-américaine. Ils signent, à la même occasion, un traité pour la création d'un statut pour les entreprises binationales. En août de la même année, le Paraguay et l'Uruguay joignent le processus déjà en cours, tandis que le Chili, qui avait aussi été invité, refuse d'y participer¹⁸. En décembre 1990, tous les accords précédents conclus entre le Brésil et l'Argentine sont synthétisés dans l'*ACE-14*, célébré dans le cadre de l'ALADI.

Le Traité d'Asunción (1991) : la « naissance » du Mercosur

Le Mercosur est formé par l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay le 26 mars 1991 dans le *Traité d'Asunción* qui prévoit la constitution d'un marché commun pour le 31 décembre 1994 :

Article 1 : Les États parties décident d'instituer, d'ici au 31 décembre 1994, un marché commun qui sera dénommé « Marché commun du Sud » (MERCOSUR). Ce marché commun a pour but : [I]a libre circulation des biens, des services et des facteurs de production [entre les pays] [...]; l'établissement d'un tarif douanier commun et d'une politique commerciale commune envers les États tiers [...]; la coordination des politiques macro-économiques et sectorielles des États parties en ce qui concerne le commerce extérieur¹⁹.

Le *Traité* définit la structure du bloc (chapitre II), à savoir le Conseil du Marché commun (CMC) et le Groupe du Marché commun (GMC). Le premier est institué comme l'« organe suprême » du bloc (article 10). Composé des ministres des Affaires étrangères, qui coordonnent les réunions (article 12), et des ministres de l'Économie des États membres, il est responsable des politiques et des prises de décision. La présidence du CMC est assurée à tour de rôle par les États membres et par ordre alphabétique pendant une période de six mois (article 12). Le GMC est l'organe exécutif du Mercosur. Il est coordonné par les ministres des Affaires étrangères et il est chargé d'établir les programmes de travail et de négocier les accords avec des pays tiers (article 13). Le *Traité* dote également le Marché d'un secrétariat administratif, dont le siège doit se situer dans la ville de Montevideo. Le secrétariat a la responsabilité de garder la documentation et de communiquer ses activités (article 15).

L'encadrement du Mercosur par l'ALADI : l'ACE-18

En novembre 1992, le *Traité d'Asunción* est intégré à titre d'accord de portée partielle dans le cadre de l'ALADI sous le nom d'accord de complémentarité économique no 18 (ACE-18)²⁰, conformément aux dispositions du *TM80*. L'accord confirme toutes les clauses du *Traité d'Asunción* en vue d'établir un marché commun, ainsi que sa structure et ses organes, et libéralise presque entièrement les échanges à l'intérieur de la zone. Par la suite, huit ACE seront signés entre les quatre pays membres fondateurs et d'autres autres pays latino-américains.

17 *Comunicado Conjunto de Buenos Aires*, Argentine et Brésil, 6 juillet 1990, en ligne (pdf) : *ABACC* <www.abacc.org.br/en/wp-content/uploads/2016/09/1990-Comunicado-Conjunto-de-Buenos-Aires_PT.pdf>.

18 Luigi Manzetti, « The Political Economy of Mercosur » (1993) 35:4 *J Inter-American Studies & World Affairs* 101 à la p 104.

19 *Tratado de Asunción*, supra note 2.

20 *Acuerdo de alcance parcial de complementación económica suscrito entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay (acuerdo no. 18)*, 23 novembre 1992, en ligne (pdf) : *Asociación Latinoamericana de Integración* <www2.aladi.org/biblioteca/publicaciones/aladi/acuerdos/ace/es/ace18/ACE_018_Rectificado.pdf>.

III. L'évolution du bloc

Depuis la création du Mercosur en 1991, celui-ci a subi un changement quant à sa nature en raison des conditions politiques régionales et mondiales. Étant donné la forte hétérogénéité des pays membres, il a dû s'adapter à leurs réalités. Pensé tout d'abord comme un marché commun, il a évolué vers une union douanière imparfaite. En 1994, sa structure institutionnelle se consolide avec la création des principaux organes régionaux. Plus tard, en 2002, on met en place une instance pour le règlement des différends et finalement, en 2006, le *Parlasur*, soit le Parlement du Mercosur, est créé.

Depuis, très peu de changements ont été entrepris sur le plan de la structure institutionnelle du bloc. Depuis la moitié des années 2000, il se trouve plutôt dans une phase de consolidation, avec l'adhésion de nouveaux membres, et d'affirmation de ses compromis de base, comme ce fut le cas avec le *protocole d'Ushuaia* (la clause démocratique) signé en juillet 1998²¹. Plus récemment, le bloc s'est lancé à la recherche d'une plus grande diversification en signant des accords commerciaux avec des pays ou des groupements tiers (non membres de l'ALADI).

Le Protocole d'Ouro Preto (1994) et le Protocole de Olivos (2002)

Trois ans après la signature du *Traité d'Asunción*, on poursuit l'institutionnalisation du Mercosur avec le *Protocole d'Ouro Preto* signé le 17 décembre 1994²². Au-delà du CMC, du GMC et du secrétariat du GMC, ce protocole consolide la structure institutionnelle du bloc en établissant trois autres organes principaux (article 1), à savoir : la Commission du commerce du Mercosur – celle-ci est de nature décisionnelle comme le sont le CMC et le GMC –, le Forum consultatif économique et social et la Commission parlementaire conjointe (CPC) – celle-ci est remplacée par le *Parlasur* en 2006. Il définit également la personnalité juridique du bloc (chapitre II) ainsi que le système de règlement des différends (chapitre VI). Ce dernier est réglementé en février 2002, avec la signature du *Protocole de Olivos*²³, et entre en vigueur en 2004 avec l'instauration de la Cour permanente de révision.

Le Parlasur

Le Parlement du Mercosur, ou *Parlasur*, a été instauré en décembre 2006, tel que défini par le *protocole constitutif du Parlement du Mercosur*²⁴ signé à Montevideo en décembre 2005. Cette institution découle de l'espace prévu depuis la création du bloc pour la représentation parlementaire. Le *Parlasur* s'intègre aussi aux nouvelles perspectives politiques (de gauche) des gouvernements de la région, notamment du Brésil et de l'Argentine, qui cherchent à augmenter la participation de la société civile dans le processus d'intégration²⁵. La Commission parlementaire conjointe, qui avait travaillé de pair avec les organes du Mercosur et les parlements des pays du bloc, devient l'instance responsable de la rédaction du protocole constitutif du Parlement du Mercosur en 2004, approuvé en 2006 par les parlements nationaux. En décembre 2006 le *Parlasur* est finalement constitué lors d'une session solennelle du Congrès national brésilien à Brasília. Sa première session a lieu le 7 mai 2007 à son siège de Montevideo.

21 *Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la Republica de Bolivia y la Republica de Chile*, 24 juillet 1998, 2177 RTNU 373 (entrée en vigueur : 17 janvier 2002).

22 *Protocolo Adicional ao Tratado de Assunção sobre a Estrutura Institucional do Mercosul - Protocolo de Ouro Preto*, 17 décembre 1994, 2145 RTNU 298 (entrée en vigueur : 15 décembre 1995).

23 *Protocolo de Olivos para a solução de controvérsias no Mercosul*, 18 février 2002, 2251 RTNU 243 (entrée en vigueur : 1^{er} janvier 2004)

24 *Protocolo constitutivo do parlamento Mercosul*, Brésil et Argentine, 9 décembre 2005, 2444 RTNU 172 (entrée en vigueur : 24 février 2007).

25 Karina Pasquariello Mariano, Regiane Nitsch Bressan et Bruno Theodoro Luciano, « A Comparative Reassessment of Regional Parliaments in Latin America: Parlasur, Parlandino and Parlatino » (2017) 60:1 R Brasileira Política Intl 1 à la p 7.

Le Parlasur se réunit une fois par mois et les discussions ont souvent trait à des demandes apportées par le GMC et les représentants parlementaires. Ceux-ci cherchent souvent un soutien politique à l'échelle régionale pour des questions nationales²⁶. Depuis sa création, le Parlasur cherche à élargir son poids décisionnel, mais l'engagement des parlementaires reste très limité²⁷. Par exemple, Mariano et ses collègues²⁸ soulignent le fait que les sessions parlementaires, qui étaient censées à l'origine se dérouler sur deux jours, ont été réduites à moins d'une journée.

Malgré son influence plutôt mineure dans le processus décisionnel du bloc, le Parlasur accomplit – comme prévu par son protocole constitutif – un rôle important pour la coopération entre les parlements nationaux et garantit une participation, quoique de façon encore embryonnaire, de la société civile dans le processus d'intégration régionale.

L'adhésion des nouveaux États membres

Les pays d'Amérique latine sont considérés comme des pays pouvant potentiellement devenir des États membres du Mercosur, étant donné que les dispositifs qui régissent le commerce du bloc sont encadrés par l'ALADI. Comme nous l'avons déjà souligné, les pays du Mercosur entretiennent des rapports préférentiels entre eux et avec d'autres pays latino-américains dans le cadre de l'association. À l'heure actuelle, tous les pays sud-américains sont, au moins, des États associés au Mercosur.

Le bloc regroupe cinq pays membres à part entière, à savoir l'Argentine, le Brésil, le Paraguay, l'Uruguay et le Venezuela, ce dernier étant suspendu de tous les droits et obligations depuis 2017 (l'argument pour sa suspension étant la violation de la clause démocratique). Les sept autres pays sud-américains sont des « États associés » : la Bolivie, le Chili, la Colombie, l'Équateur, la Guyane, le Suriname et le Pérou. Depuis 2006, la Bolivie attend pour devenir membre du bloc²⁹. En 2015, les pays membres (y compris le Venezuela) ont signé le protocole de son adhésion. Il manque toujours l'approbation du Parlement brésilien.

Les accords extrarégionaux et le modus operandi du processus négociateur dans le cadre du Mercosur

En vertu des décisions 10/92 et 32/00 du CMC, les pays du Mercosur ne peuvent ni entamer de négociations commerciales ni établir d'accords commerciaux avec des pays tiers sans que l'ensemble du bloc y participe. À l'exception des accords signés dans le cadre de l'ALADI (en fait, la résolution 32/00 a fait avancer les négociations régionales avec les pays de l'association), les pays membres ne peuvent adhérer à d'autres groupements régionaux si les autres membres n'y adhèrent pas également.

Cette restriction ne manque pas d'être critiquée de façon systématique par ceux qui soutiennent une approche plus « libérale » du bloc. D'ailleurs, ces voix discordantes s'élevaient déjà lors des négociations engagées en vue de la création de la Zone de libre-échange des Amériques (1994-2005). Les partisans d'une approche plus ouverte vantent les avantages supposément présents dans les initiatives de libéralisation entamées par d'autres pays latino-américains. Le cas du « succès » chilien – le pays andin s'est engagé dans plusieurs accords de libre-échange et a joué un rôle de pionnier dans la signature d'un accord de libre-échange avec les États-Unis en 2005 – est souvent donné en exemple.

²⁶ *Ibid* aux pp 7-8.

²⁷ *Ibid* à la p 7.

²⁸ *Ibid*.

²⁹ Les relations commerciales entre la Bolivie et le Mercosur sont régies depuis 1996 par l'ACE-36.

L'approche dominante du Mercosur est celle d'une ouverture progressive, ce qui s'explique notamment par l'influence de la vision développementaliste de l'Itamaraty (le ministère des Affaires étrangères brésilien) qui est suivie de temps en temps par les gouvernements de gauche argentins. Ainsi, le rythme des négociations extrarégionales demeure relativement lent. Les négociations à l'extérieur de l'ALADI se sont concentrées sur un nombre réduit de blocs ou de partenaires particuliers. Il faudra attendre les changements politiques du milieu des années 2010 pour que ces négociations prennent réellement de l'importance et pour qu'apparaissent enfin des résultats.

IV. Les résultats de l'intégration

L'idée première de former un marché commun n'a jamais été accomplie, l'union douanière complète étant elle aussi inachevée. Tout au long de son histoire, le bloc a connu des hauts et des bas. Malgré la prévalence des positions « intégrationnistes », de fortes voix dissidentes se sont fait entendre. Le bilan de l'entreprise intégrationniste du Cône sud semble montrer des résultats plutôt mitigés.

D'un point de vue institutionnel, on observe une grande convergence des dispositifs normatifs nationaux. Des mécanismes – bien que pas toujours parfaits et certains incomplets – ont été mis en place pour favoriser notamment une plus grande convergence des politiques commerciales ou transfrontalières. Par contre, les données de l'intégration économique n'ont pas progressé au même rythme que les avancées institutionnelles. Les bénéfices se sont en quelque sorte épuisés tout au long de la première décennie de formation du bloc. En effet, depuis la fin des années 2010, on observe une certaine stagnation des échanges commerciaux et de l'intégration productive. Mais il faut dire que les institutions du bloc ainsi que les secteurs de la société civile engagés – qui prônent un Mercosur solidaire – sont toujours vivants et actifs.

L'union douanière imparfaite

Plus de 30 ans après sa création, le Mercosur demeure une union douanière imparfaite avec un tarif extérieur commun divisé en 11 niveaux (variant de 0 % à 20 % selon les produits). La protection la plus élevée a été définie pour les biens de consommation (de 18 % à 20 %), puis pour les biens capitaux (de 12 % à 16 %) et, finalement, pour les intrants/matières premières (de 0 % à 12 %)³⁰.

En 2022, le tarif extérieur commun a subi sa toute première réduction sous la forte pression du Brésil, qui avait déjà baissé unilatéralement ses tarifs sous le ministre de l'Économie Paulo Guedes en 2021. L'initiative brésilienne avait été annoncée comme étant « transitoire » avec l'argument qu'il s'agissait des mesures (de protection à la vie) prévues dans les accords commerciaux signés par le pays. Ces réductions ont touché 87 % de l'univers tarifaire du pays³¹. Pour l'ensemble du bloc, cela a représenté environ 80 % de l'univers tarifaire³², le tarif moyen se situant autour de 13-14 %³³.

Lors de la définition de l'union douanière, les négociateurs ont accordé une liste d'exceptions à chaque pays. Celles-ci, qui devaient être transitoires, sont toujours en vigueur (et fréquemment renouvelées).

30 Honório Kume et Guida Piani, « A Tarifa externa comum no Mercosul: avaliação e perspectivas » (2011) 5 Boletim Economia e Política Intl 17 à la p 18.

31 Erik Alencar de Figueiredo, « Redução das tarifas de importação e seus efeitos sobre o bem-estar econômico » (2022) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Nota da Presidência 2, en ligne (pdf) : [IPEA <portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/notas_presidencia/220526_notas_presidencia_gabin_n_02.pdf>](https://portalantigo.ipea.gov.br/agencia/images/stories/PDFs/notas_presidencia/220526_notas_presidencia_gabin_n_02.pdf).

32 Brésil, ministère de l'Économie, *Conselho reduz em 10% as alíquotas da Tarifa Externa Comum do Mercosul* (communiqué gouvernemental), 21 juillet 2022, en ligne : [Ministério da Economia <www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/conselho-reduz-em-10-as-aliquotas-da-tarifa-externa-comum-do-mercosul>](https://www.gov.br/economia/pt-br/assuntos/noticias/2022/julho/conselho-reduz-em-10-as-aliquotas-da-tarifa-externa-comum-do-mercosul).

33 « Argentina e Paraguai concordam em revisar tarifa externa comum do Mercosul », *France Presse [France]* (16 octobre 2021), en ligne : [Économie <g1.globo.com/economia/noticia/2021/10/16/argentina-e-paraguai-concordam-em-revisar-tarifa-externa-comum-do-mercosul>](https://g1.globo.com/economia/noticia/2021/10/16/argentina-e-paraguai-concordam-em-revisar-tarifa-externa-comum-do-mercosul).

C'est pourquoi nous parlons d'une union douanière « perforée ». Ces exclusions concernent les produits des zones franches, mais aussi les produits chimiques et les métaux. Elles touchent aussi les secteurs considérés comme stratégiques ou sensibles pour le développement régional, comme l'automobile, les biens d'équipement, l'informatique et les télécommunications. En fait, ces exceptions sont très concentrées selon les pays³⁴. Le commerce à l'intérieur du bloc s'est également libéralisé, mais là aussi des listes nationales d'exceptions sont prévues (à l'exemple du sucre ou des produits du secteur de l'industrie automobile pour le Brésil).

L'intégration commerciale et productive

Dans un contexte marqué par la vague néolibérale des années 1990, le Mercosur a été annoncé comme une expérimentation du « régionalisme ouvert »³⁵. Les échanges commerciaux, à l'intérieur et à l'extérieur de la zone, ont fortement augmenté dans la première décennie de formation du bloc. Cependant, les problèmes macroéconomiques de divers ordres vécus par les pays membres, la désindustrialisation et la forte présence des exportations primaires issues de la demande chinoise à partir des années 2000 ont réduit l'importance commerciale du bloc dans le monde et pour ses pays membres, notamment pour le Brésil. Par la suite, les crises mondiales, les changements politiques et la situation économique des pays du groupement du Cône sud dans les années 2010 ont continué à influencer sur l'évolution du bloc, lequel avait déjà perdu beaucoup de sa vigueur. Dans ce contexte changeant, l'intégration productive du Mercosur a été assez instable³⁶ et les immenses asymétries entre les pays membres ont persisté.

Lors de la signature du *Traité d'Asunción*, les pays du Mercosur avaient déjà une structure productive et commerciale profondément asymétrique. Le Brésil était de loin le pays le plus industrialisé et le plus complexe – plusieurs secteurs hautement technologiques jouaient déjà un rôle clé dans la production nationale, à l'exemple de l'industrie pharmaceutique ou automobile, des machines et des équipements –, ce qui n'était pas le cas des autres pays du bloc. Cela n'a pas empêché le bloc de connaître au fil du temps une assez bonne expansion du commerce intrarégional et de l'intégration productive.

Après quelques années, l'intensité technologique des échanges entre les pays membres a fortement augmenté – pour l'essentiel, dans le secteur automobile – tandis qu'elle est demeurée constante et basse dans le reste du monde³⁷. Jusqu'au début du nouveau millénaire, le bloc avait connu une croissance importante (absolue et relative) dans le commerce intra-industriel³⁸. Il ne commence à perdre de sa vigueur que vers le milieu des années 2000, lorsque les gains du commerce à l'intérieur du bloc se diluent³⁹ et quand la Chine commence à prendre une importance majeure pour la région. Cette baisse du commerce intrarégional n'a pas été simplement relative; elle est aussi absolue. Lorsque l'on compare, par exemple, la valeur du courant du commerce entre le Brésil et l'Argentine, on constate un recul de 50 % entre 2011 et 2020⁴⁰.

Le profil commercial du Mercosur et le poids disproportionné du Brésil

L'une des caractéristiques remarquables du Mercosur est la dispersion de ses partenaires commerciaux, particulièrement importante du côté des exportations. Cette situation va de pair avec les asymétries qui existent à

34 Kume et Piani, *supra* note 30 à la p 25.

35 Dans les années 1990, la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes a lancé l'idée du régionalisme ouvert comme une voie nécessaire pour que la région s'intègre davantage à l'économie mondiale.

36 Thiago Peixoto de Almeida Cavalcante, Marcelo Milan et Henrique Morrone, « Evidências da integração produtiva entre Brasil e Argentina no contexto do Mercosul (1993-2019) » (2021) 39:78 *Estudios económicos* 157.

37 Marcelo José Braga Nonnenberg et Allan Mesentier, « A criação do Mercosul contribuiu para aumentar a intensidade tecnológica das exportações da região? » (2011) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, Document de travail 1644, en ligne (pdf) : IPEA <repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/1438/1/td_1644.pdf>.

38 Cavalcante, Milan et Morrone, *supra* note 36.

39 Anselmo Carvalho de Oliveira, « Impactos do Mercosul sobre o comércio intrabloco: análise por intensidade tecnológica utilizando o modelo gravitacional » (2020) 15:27 *Cadernos do Desenvolvimento* 113.

40 Pedro Silva Barros *et al.*, « Integração econômica bilateral Argentina-Brasil : reconstruindo pontes » (2021) Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada Nota Técnica 44 à la p 5, en ligne (pdf) : IPEA <repositorio.ipea.gov.br/handle/11058/10899>.

l'intérieur du bloc, notamment avec l'importance relative du Brésil et de son profil commercial et industriel très diversifié.

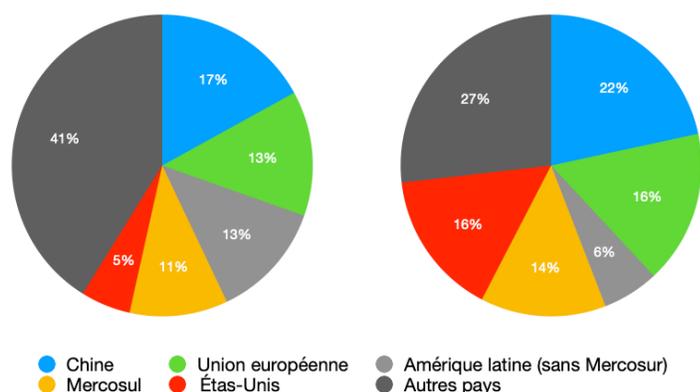
Le Brésil compte pour plus des trois quarts des exportations et des importations de biens du bloc⁴¹. Il influence aussi le commerce à l'intérieur de la zone, qui est concentré sur les produits manufacturés (industrie automobile et machines) et semi-manufacturés (industrie agroalimentaire). Les exportations du Brésil vers des États membres du Mercosur (comme d'ailleurs pour l'Amérique latine) sont concentrées dans le secteur manufacturier⁴². Les machines, les équipements, les voitures ou autres produits du secteur de l'automobile comptent pour la plupart de ses exportations régionales.

Par contre, sur le plan commercial, le bloc est moins important pour le Brésil que pour les autres pays membres. En 2021, les exportations et les importations du Mercosur n'ont compté que pour 6 % et 8 % respectivement du commerce total réalisé par le Brésil. Pour la même année, presque un cinquième des exportations argentines, le quart de celles de l'Uruguay et 60 % de celles du Paraguay ont été dirigées vers le bloc. Pour ce qui est des importations, un tiers des achats de l'Uruguay et du Paraguay proviennent du bloc. Pour l'Argentine, elles ont compté pour plus d'un quart du total des importations réalisées par le pays, participation qui a tourné autour de 27-29 % ces dernières années⁴³. Les asymétries, difficiles à surmonter, sont une source de tension permanente, notamment lorsque les pays subissent des chocs économiques divers. On pense particulièrement à l'Argentine, qui réagit avec des mesures protectionnistes de façon très récurrente.

L'importance relative de l'Amérique latine dans les échanges commerciaux des pays du Mercosur

Un élément peu exploré dans la littérature est l'importance relative de l'Amérique latine en tant que destinée des exportations du bloc, notamment celles de plus grande valeur ajoutée. Au fil des ans, les échanges commerciaux des pays du Mercosur avec la région ont progressivement évolué, avant même la création du bloc en 1991, en raison des accords commerciaux signés dans le cadre de l'ALADI. On estime que presque 90 % du commerce intrarégional en Amérique latine est déjà exempté de tarifs⁴⁴.

Graphique 1 : Exportations et importations totales des pays du Mercosur selon les principaux marchés (en pourcentage), 2021



Source : SECEM, <https://estadisticas.mercosur.int/?language=pt>

41 Dans le commerce de services, le Brésil compte pour 67 % des exportations (notamment dans les secteurs des affaires, du transport, des télécommunications et du tourisme) et 75 % des importations (notamment dans les secteurs des affaires, du transport, des télécommunications, du tourisme et de la propriété intellectuelle) : « Sistema de Estadísticas de Comercio Exterior del Mercosur » (2023), en ligne : [SECEM <estadisticas.mercosur.int/?language=pt>](https://estadisticas.mercosur.int/?language=pt) [SECEM].

42 Edison Rodrigues Barreto Junior, « Le Brésil face à l'érosion du système commercial multilatéral et à la guerre commerciale » dans Mathieu Arès, Éric Boulanger et Éric Mottet, dir, *La guerre par d'autres moyens : rivalités économiques et négociations commerciales au XXI^e siècle*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal, 2021 à la p 235.

43 SECEM, *supra* note 41.

44 Mauricio Mesquita Moreira, *Connecting the Dots: A Road Map for Better Integration in Latin America and the Caribbean*, Inter-American Development Bank, 2019, en ligne (pdf) : [IDB <publications.iadb.org/publications/english/document/Connecting-the-Dots-A-Road-Map-for-Better-Integration-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf>](https://publications.iadb.org/publications/english/document/Connecting-the-Dots-A-Road-Map-for-Better-Integration-in-Latin-America-and-the-Caribbean.pdf).

Bien qu'individuellement la Chine soit le principal partenaire commercial du bloc⁴⁵, l'Amérique latine est le marché le plus important (en termes absolus et en valeur ajoutée) pour les exportations des pays du Mercosur. En effet, en considérant les échanges à l'intérieur du bloc, on remarque que les exportations totalisent presque le quart de toutes les exportations réalisées, dépassant les grands joueurs mondiaux, y compris la Chine. En tenant compte du flux commercial au sein du Mercosur, l'Amérique latine a absorbé 24 % des exportations totales des pays du bloc en 2021 tandis que la Chine n'a importé que 17 % du total⁴⁶. La région (en excluant cette fois les échanges à l'intérieur du bloc) est également celle qui a le plus d'impact sur le solde commercial du bloc⁴⁷.

Les accords signés dans le cadre du Mercosur : l'Amérique latine au centre des priorités

Depuis la naissance du marché commun, les négociations commerciales du Mercosur ont principalement visé les pays latino-américains. Les accords signés avec des pays tiers ou d'autres regroupements régionaux demeurent rares. On recense aujourd'hui une trentaine d'accords actifs entre les pays du Mercosur et des pays latino-américains dans le cadre de l'ALADI⁴⁸, tandis que les accords extrarégionaux signés et en vigueur se limitent au nombre de quatre – avec l'Inde (2004-2009), Israël (2007-2011), l'Union douanière d'Afrique australe (2004-2016) et l'Égypte (2010-2017). Depuis les années 2010, d'autres accords extrarégionaux font l'objet de négociations.

En fait, l'Argentine et le Brésil ont toujours été très réticents aux négociations en dehors de l'espace latino-américain. Les produits manufacturés vendus par le bloc, essentiellement exportés par le Brésil⁴⁹, se dirigent surtout vers l'Amérique latine, où le commerce est déjà très libéralisé dans le cadre de l'ALADI. Pour les autres régions (notamment les régions développées et la Chine), le bloc exporte principalement des produits primaires ou semi-manufacturés, à teneur élevée en ressources naturelles (comme les dérivés des produits alimentaires et minéraux).

Dans ce contexte, les négociations extrarégionales – à l'exemple de celle entamée avec l'Europe – se sont étendues sur des décennies. Sachant d'avance que les gains se limiteraient notamment au secteur agricole et de l'élevage, des tensions ont toujours émergé lors des discussions. La concentration extraordinaire des exportations de quelques produits primaires (dont le soja et les minéraux ferreux dans le cas du Brésil et le soja pour l'Argentine) vers les autres pays, donc la Chine, et la forte diversification des importations originaires du géant asiatique ont toujours été une source de fragilité pour les pays du Mercosur.

À partir de 2017, à la suite de la montée au pouvoir des gouvernements néolibéraux dans les pays du Mercosur, plusieurs initiatives cherchant une plus grande intégration du bloc à d'autres marchés (à l'extérieur de l'Amérique latine) ont vu le jour ou se sont consolidées. L'élection de Macri en Argentine (2016-2019) et la destitution de la présidente Dilma Rousseff en 2016 (lançant le Brésil dans la voie ultra-libérale) ont, certes, été à la base d'un tel changement. Dans le cas du Brésil, cette situation a représenté un grand changement de cap de la politique étrangère (développementaliste) du pays. La politique extérieure brésilienne, depuis presque un siècle, très ancrée dans l'activisme commercial plutôt protectionniste du ministère des Affaires étrangères, a subi une inflexion. Du côté argentin, la politique étrangère avait déjà été touchée par les différentes vagues néolibérales qui renforçaient de temps en temps ses élans commerciaux.

45 Ce qui fait du continent asiatique la région qui contribue le plus pour la valeur des exportations et des importations du bloc. En 2021, cette région a absorbé 52 % des exportations et a été responsable de 45 % des importations à l'extérieur du Mercosur : Comitê técnico no 6, « Informe Técnico de Comércio Exterior 2021 » (2022) Mercosur, en ligne : [SECEM <estadisticas.mercosur.int/?language=pt>](https://www.mercosur.int/?language=pt).

46 *Ibid.*

47 En 2021, elle a été responsable de 37 % de l'excédent commercial du Mercosur : Mesquita Moreira, *supra* note 44.

48 « Acordos de Alcance Parcial - Complementação Econômica » (dernière consultation le 23 février 2023), en ligne : [Asociación Latinoamericana de Integración <www2.aladi.org/nsfaladi/textadcos.nsf/vACEWEBP>](https://www2.aladi.org/nsfaladi/textadcos.nsf/vACEWEBP).

49 Barreto, *supra* note 42.

Dans ce contexte, les résistances du bloc envers des accords plus approfondis seront en quelque sorte relâchées. En fait, les accords, dont les négociations avaient commencé il y a fort longtemps et qui avaient connu des hauts et de bas, ont débloqué et ont rapidement progressé. Celui avec l'Europe (le plus emblématique) et celui avec le Canada en sont des exemples. Au-delà de la facilitation du commerce des biens et des services, ces accords ont intégré les éléments contenus dans les traités dits de « nouvelle génération », éléments auxquels le Mercosur avait toujours été réfractaire. Cela dit, les négociations autour des investissements – y compris de la thématique de la durabilité, des achats gouvernementaux, du fonctionnement des entreprises publiques, de la propriété intellectuelle –, ont été inscrites à l'ordre du jour et ont constitué une nouveauté pour les négociateurs du Cône sud. Ceux-ci affirment d'ailleurs que ces négociations externes du Mercosur ont représenté un certain renouveau pour le bloc⁵⁰. De plus, elles auraient poussé les pays du bloc à se pencher, à l'interne, sur des thèmes épineux⁵¹, dont l'un des plus emblématiques tournait autour des politiques de l'industrie automobile.

V. En guise de conclusion : les défis actuels du Mercosur

Le Mercosur regroupe des pays très hétérogènes. En outre, depuis sa constitution, les pays du bloc font face à des crises politiques et économiques récurrentes, notamment en Argentine et au Brésil, auxquelles le bloc a dû s'ajuster. De plus, le groupement régional se trouve à la périphérie du capitalisme mondial avec ses idiosyncrasies. Ces éléments façonnent le Mercosur et se trouvent aussi derrière les grands défis que doit maintenant relever le bloc. Ils influencent aussi son avenir.

Dans les débats aussi bien théoriques que politiques, une grande place est accordée aux restrictions imposées à l'ensemble des pays du bloc. On parle d'une « camisole de force » pour décrire la situation dans laquelle se trouvent ces pays. Sans pouvoir négocier d'accords de commerce avec des pays tiers (à l'extérieur de l'ALADI) – et en se soumettant aux prises de décisions consensuelles –, les États membres seraient mis à l'écart des occasions offertes par les nouvelles générations de négociations commerciales. Or, ces positions sont loin d'être justes ou précises⁵² et méprisent souvent les questions fondamentales liées à des éléments structurels du développement régional ou à l'ordre géopolitique mondial, dont quelques-unes seront présentées ci-dessous.

Le Mercosur face à la crise du multilatéralisme

Les pays membres du Mercosur demeurent très engagés dans les institutions multilatérales. Le Brésil, en particulier, y participe activement depuis les efforts de paix de la SDN. Tous les pays du Mercosur sont également des membres actifs d'institutions régionales telles l'Organisation des États américains ou la Banque interaméricaine de développement. Le multilatéralisme reste fonctionnel dans les pays ayant un pouvoir limité dans le contexte géopolitique mondial, notamment ceux qui n'exercent pas un hard power, ce qui est bien le cas des pays latino-américains. Par ailleurs, lorsque les pays du bloc négocient conjointement, ils augmentent leur prestige et leur pouvoir. À l'exception des accords célébrés dans le cadre de l'ALADI, le Mercosur (sous l'influence brésilienne) a toujours privilégié les négociations multilatérales au détriment de celles qui visent des pays individuels (notamment lorsqu'il s'agit d'un grand joueur), voire avec des blocs tiers. La participation et l'engagement des pays du bloc, notamment le Brésil, dans les organismes et dans les forums multilatéraux, ainsi que l'élan développementaliste des négociations entamées par le pays sont des éléments qui expliquent une bonne partie de la difficulté – très évidente jusqu'à très récemment – de faire avancer les négociations extrarégionales du Mercosur.

⁵⁰ *Ibid.*

⁵¹ De nouvelles normes ont été adoptées par le bloc en ce qui concerne, par exemple, les accords de services financiers ou l'indication géographique pour les aliments. Par contre, dans d'autres domaines très importants pour les discussions au sein du bloc (les barrières non tarifaires intrarégionales et les avancées dans les politiques commerciales communes), les négociations stagnent. Voir Sandra Polónia Rios *et al.*, « Informe Mercosul 2020: Sob a pressão da agenda externa » (2020) Banco Interamericano de Desenvolvimento, Instituto para a Integração da América Latina e Caribe, Setor de Integração e Comércio Nota técnica IDB-TN-2052.

⁵² L'hétérogénéité des pays ne se limite pas à la dimension économique, elle touche également les capacités institutionnelles de chaque pays. Seul le Brésil, par exemple, a une équipe spécialisée dans les négociations en dehors du bloc. Voir Andrade Jr Evaristo Nunes, « A Decisão 32/00 e os Acordos Extra-Regionais do Mercosul » (2017), en ligne (pdf) : 6^o Encontro Abri <www.encontro2017.abri.org.br/resources/anais/8/1499720171_ARQUIVO_ADecisao3200eosAcordosExtrarregionaisdoMercosul.pdf>.

La crise du multilatéralisme entraîne donc des « usures » dans la dynamique du Mercosur. On peut en souligner deux en particulier. Tout d'abord, le retrait des négociations multilatérales produit une perte relative du pouvoir négociateur du bloc – et l'affaiblit – face aux pays ou aux blocs les plus puissants. Par ailleurs, au fur et à mesure que le poids des joueurs les plus puissants augmente avec la fragmentation des négociations commerciales, il en résulte un renforcement de leur vision du monde, de leurs priorités et de leurs agendas. Dans un contexte de crise du multilatéralisme, la multiplication de toutes sortes d'accords commerciaux – allant des négociations bilatérales aux grandes négociations commerciales – finit par fragiliser les blocs de moindre poids. Pour le Mercosur, les choses se complexifient lorsque les pays doivent négocier ensemble, ce qui n'est pas toujours évident dans un contexte de crise ou un contexte très changeant. Plus qu'une option, l'engagement dans les institutions multilatérales est donc une question de survie du bloc.

L'environnement (inhospitalier) latino-américain récent

Au-delà de la crise des institutions multilatérales, le Mercosur subit aussi les effets des crises récurrentes en Amérique latine. Au cours des dernières années, la fin de la vague rose et la montée au pouvoir des gouvernements de droite (voire d'extrême droite) ont réduit la solidarité, ont affaibli la coopération entre les pays et ont fragilisé les institutions régionales. L'affaiblissement de l'Union des nations sud-américaines et les crises internes récurrentes dans les pays de la région – dont celles au Venezuela sont les plus emblématiques – poussent les pays à se concentrer sur le bilatéralisme et favorisent la réémergence des conflits régionaux de tous les ordres.

Les crises latino-américaines ont des répercussions directes sur le Mercosur, que ce soit sur le plan de l'économie (réduction des flux commerciaux et stratégies individuelles d'autoprotection) ou de la politique (contestations par les pays et les groupes d'intérêts nationaux plus directement touchés par les crises). Devant le manque de dynamisme régional, les pays cherchent des solutions ailleurs ou deviennent des proies faciles face à l'assaut des grands joueurs mondiaux. L'exemple de la présence grandissante de la Chine dans la région en est la preuve.

Les défis institutionnels, politiques et idéologiques au sein du Mercosur

Malgré la création et le perfectionnement des institutions et des organisations régionales depuis la formation du bloc, le Mercosur demeure un projet économique, social et politique toujours inachevé, comme en témoigne l'union douanière qui reste imparfaite. Par ailleurs, les dispositifs créés pour réduire les asymétries à l'intérieur du bloc et pour élargir la participation de la société civile dans le processus d'intégration ne fonctionnent toujours pas pleinement. Sans consolider la structure interne du bloc, il est difficile de faire face aux problèmes récurrents de la région et de trouver des solutions conjointes et durables. Le manque de reconnaissance de l'importance stratégique du bloc par les élites politiques locales, notamment celles du Brésil, est un autre facteur qui contribue à l'inachèvement du projet d'intégration régionale.

L'union douanière et le tarif extérieur commun sont à la base de la formation du Mercosur et sont sa raison d'être première. D'emblée, le défi majeur du bloc est donc de faire fonctionner pleinement cette union. Par ailleurs, les institutions et les mécanismes régionaux et supranationaux, à l'exemple du Fonds pour la Convergence Structurelle du Mercosur ou du Parlasur, n'accomplissent pas entièrement leur rôle. Leur manque d'autonomie est une réalité. Dégager les canaux de participation sociale existants est une urgence politique majeure.

Un point à ne pas négliger est donc la consolidation, ou le « soudage », interne et régionale du bloc. La Bolivie attend toujours la ratification pour participer en tant que membre à part entière, et le Venezuela est toujours suspendu. Par ailleurs, les institutions sud-américaines se sont affaiblies dans le contexte de retrait du

Mercosur relativement aux questions sous-régionales. Une stratégie ouverte de coopération et d'intégration de l'espace sud-américain renforce l'importance et la visibilité du bloc dans la région et dans le monde. Sur le plan commercial et productif, compte tenu du fait que les gains avec les accords extrarégionaux sont extrêmement limités (secteur agricole), ce soudage régional représente une possibilité de sortir de ces crises persistantes – de tout ordre – qui sévissent en Amérique du Sud. Reste toutefois le défi d'équilibrer les disputes idéologiques qui opposent, d'un côté, les développementalistes et, de l'autre, les néolibéraux. Finalement, il ne faut pas oublier que le Mercosur, malgré la diversité d'initiatives décentralisées que connaît la région, dont la plus emblématique est le Mercociudades, et l'engagement de plusieurs associations de la société civile (qui assument une « identité Mercosur » pour défendre les initiatives solidaires et durables du bloc), n'a jamais monté au sommet des priorités politiques nationales⁵³.

Cela dit, les défis du bloc vont bien au-delà de ses structures formelles et de l'achèvement de l'union douanière ou du contexte géopolitique mondial changeant et hostile. Ils sont, avant tout, d'ordre politique. Par conséquent, l'importance et la priorité portées au Mercosur doivent être amenées au cœur des débats politiques nationaux.

⁵³ Par ailleurs, le contexte actuel fait en sorte que les pays membres n'accordent qu'une faible priorité aux « thématiques Mercosur » dans leurs politiques internes : Polónia Rios et al, *supra* note 51.



Le Mercosur est avant tout un projet d'intégration latino-américain. Né de l'intérêt commun de coopération entre deux rivaux historiques en Amérique du Sud –le Brésil et l'Argentine –, il s'est élargi avec l'inclusion de ses voisins et partenaires « naturels ». Lors de la vague rose, on a failli le transformer en une entité entièrement sud-américaine. À présent, tous les pays de l'Amérique du Sud y participent – au moins à titre de « pays associés ». En tant que bloc commercial, il est encadré par l'ALADI comme un accord de portée partielle de complémentarité économique (ACE-18) et respecte pleinement tous les engagements pris par ses États membres dans le cadre de l'association.

La structure de ce groupement régional du Cône sud est assez complexe. Le Conseil du Marché commun est l'organe suprême du Mercosur – constitué par les ministres des Affaires étrangères de chaque pays membre –, tandis que le Groupe du Marché commun est l'organe exécutif du bloc. On compte également d'autres organes comme la Commission du commerce du Mercosur, le Forum consultatif économique et social ou le Parlement du Mercosur. La présidence du bloc est assurée par les chefs d'État des pays membres, qui exercent cette fonction à tour de rôle pour une période de six mois.

Le bloc a connu une croissance extraordinaire au cours des premières années de sa création, avec l'intégration de plusieurs activités productives et l'expansion du commerce à l'intérieur du bloc. Cependant, les crises économiques récurrentes – internes et externes, dont la crise du multilatéralisme –, et les phénomènes de la désindustrialisation et du néoextractivisme ont limité l'avancée du bloc qui a stagné. Depuis le milieu des années 2010, le Mercosur connaît un nouvel élan avec les négociations extrarégionales. Les accords signés avec l'Union européenne et l'Association européenne de libre-échange en 2019, ainsi que les discussions engagées avec le Canada et la Corée du Sud ont fait avancer les négociations dans de nouveaux thèmes et compromis.

Cependant, le projet d'intégration est encore inachevé. On parle d'une certaine crise existentielle du bloc. Ses détracteurs annoncent injustement sa faillite. Contrairement à ce que pensent ces derniers, le Mercosur et l'Amérique latine offrent une possibilité réelle de développement autonome, durable et inclusif de la région. Les marchés régionaux absorbent la quasi-totalité des produits manufacturés de la région et se révèlent un espace privilégié (et naturel) pour la consolidation d'importantes chaînes de valeur. Parallèlement à la consolidation du bloc commercial, plusieurs initiatives de solidarité et de coopération ont vu le jour dans le contexte du Mercosur, comme le Mercociudades, la Réunion des autorités des peuples autochtones, le sommet social du Mercosur ou son Programme de solidarité sociale du Mercosur.

Le Mercosur est aujourd'hui une entité qui va au-delà de son cadre institutionnel, dépassant donc sa dimension commerciale première. Il est à la fois une réalité économique, sociale et politique. Cependant, tant que l'intégration ne montera pas au sommet des priorités nationales à l'intérieur des pays membres (notamment au Brésil), le Mercosur institutionnel demeurera un projet en construction, fragile, contestable, tributaire des cycles politiques et des vents contraires venus de l'étranger.