

GARDEZ-MOI DE MES AMIS

*Recherche sur les difficultés de coordination des politiques commerciales de
l'Argentine et du Brésil au sein du MERCOSUR*

José María Arbilla

Août 2019

Thèse présentée en vue de l'obtention du grade de Docteur

UNIVERSITE CATHOLIQUE DE LOUVAIN
Faculté de sciences économiques, sociales, politiques et de
communication
Doctorat en sciences politiques

Présidente du Jury : Professeure Emmanuelle Piccoli (UCLouvain)

Membres :

*Professeure Isabel Yépez del Castillo (co-promotrice, Secrétaire
académique du Jury, UCLouvain)*

*Professeure Andreia Lemaître (UCLouvain, membre du Comité
d'encadrement)*

Professeur Amine Ait-Chaalal (co-promoteur, UCLouvain)

Professeur Frédéric Louault (ULB, membre du Comité d'encadrement)

Professeur Sebastian Santander (Université de Liège)

RESUME :

Le MERCOSUR naquit du rapprochement de l'Argentine et du Brésil. Après un début positive aux années 90, les différences entre les deux pays se sont manifestée pendant la période 2003-2015, malgré les conditions politiques et économiques favorables à la convergence des leurs politiques commerciales.

Il est proposée comme hypothèse que ces difficultés mirent en évidence d'importantes différences entre l'Argentine et le Brésil en ce qui concerne le rôle que l'intégration régionale doit jouer dans leurs stratégies de développement économique et d'intégration dans l'économie mondiale.

Le travail développe une approche théorique capable d'adresser trois niveaux d'analyse : les chaînes de valeur mondiale et leurs règles de gouvernance; les coalitions politiques et sociaux au niveau national et l'économie politique de l'intégration régionale dans la mondialisation.

L'économie mondialisée, analysée sous l'optique de la concurrence pour l'appropriation des rentes, semble expliquer les motivations des acteurs économiques et politiques au niveau de l'élaboration de la politique commerciale et industrielle. De contraintes particulières pour les économies périphériques au phénomène des chaînes de valeur son identifiées. Des factions du secteur industriel, anciennement favorables à la protection, changent leurs stratégies d'appropriation des rentes. Pourtant, il y a toujours des secteurs qui, à cause de leur faible capacité de s'insérer dans les chaînes de valeur, n'ont plus d'option que plaider pour la continuité de la protection.

Du point de vue de l'intégration régionale, la mondialisation limita les opportunités de projets des unions douanières basées sur le développement des capacités industrielles à travers l'élargissement des marchés nationaux. En revanche, les mêmes phénomènes favorisent une intégration « souple », du type proposé par les accords de libre-échange.

En ce qui concerne les politiques commerciale et industrielle, trois types de réactions sont identifiées : l'option libérale, la purement défensive et la politique néo développementaliste. Cette dernière, choisie en premier temps par l'Argentine et le Brésil, s'avérée difficile à mettre en oeuvre dans les conditions réelles des bouleversements politiques et économiques (le stock de 2008-2009) et les limitations institutionnelles héritées des réformes pro - marché. L'échec de la coalition/politique néo développementaliste débouche dans le cas du Brésil sur l'option libérale et dans le cas de l'Argentina sur l'option défensive.

Cela explique la dynamique de la négociation entre le MERCOSUR et l'Union européenne et des conflits à l'intérieur de l'Union douanière.

Table des matières

Liste de sigles et abréviations utilisés	4
Tableaux et Figures	9
Partis et coalitions politiques	13
Chefs d'État et cabinets de ministres (2003-2016)	16
Introduction - Présentation du problème	17
 Première partie : Le cadre théorique	
Introduction	29
I Critique des approches sur l'intégration régionale	31
II Un cadre théorique pour aborder les dilemmes de la relation argentino-brésilienne au sein du MERCOSUR	59
 Deuxième partie : La mondialisation, les coalitions et l'État en Argentine et au Brésil	
Introduction	87
III L'insertion de l'Argentine et du Brésil dans l'économie mondiale	93
IV Construction des coalitions et dessin de la politique industrielle en Argentine et au Brésil	133
V Tension et rupture des coalitions en Argentine et au Brésil	179
 Troisième partie : Les dilemmes de l'intégration au MERCOSUR	
Introduction	229
VI Le programme de consolidation de l'Union douanière	245
VII La négociation MERCOSUR – UE	283
Conclusions générales	323
Bibliographie	331
Annexes	361

Liste de sigles et abréviations utilisés

ABGF : Agencia Brasileira gestora dos fundos garantidores e garantías
ABICALCADOS : Associação Brasileira da industria calçadista
Abimaq : Associação Brasileira de Máquinas e Equipamentos
ABINEE : Associação Brasileira da industria elétrica y eletrónica
ACE : Acuerdo de complementación económica
ACR : Accord Commercial Régional
ADEFA : Asociación de Fabricantes de Automotores de la Argentina
ADIMRA : Asociación de la Industria Metalmeccanica de la Republica Argentina
ADPIC : Aspects des droits de propriété intellectuelle qui touchent au commerce
AFAC : Asociación de Fabricas Argentinas de Componentes
AFARTE : Asociación de Fábricas Argentinas Terminales de Electrónica
AFIP : Administracion Federal de Ingresos Publicos
ALADI : Asociación Latino americana de Integración
ALC : América Latina y el Caribe
ALENA : Accord de libre échange de l'Amerique du Nord
AMNA : Produits non agricoles
ANFAVEA : Associação Nacional dos Fabricantes de Veículos Automotores.
ANSES : Administración Nacional de la Seguridad Social
ATE : Asociación de Trabajadores del Estado
AUH : Asignación Universal por Hijo
BCB : Banco Central do Brasil
BCRA : Banco Central de la Republica Argentina
BICE : Banco de Industria y Comercio Exterior
BNA : Banco de la Nacion Argentina
BNDES : Banco Nacional de Desenvolvimento Economico e Social
BRICS : Brésil, Inde, Chine, Fédération Russe, Afrique du Sud
CADIEEL : Camara argentina de la industria electrica y electronica
CAIP : Camara Argentina de la Industria del Plastico
CAMEX : Comissao de Comercio Exterior
CCC : Corriente Clasista y Combativa
CCM : Comision de comercio del MERCOSUR
CEB : Coalizao Empresarial Brasileira
CEI : Centro de Economia Internacional
CELAC : Comunidad de Estados Latinoamericanos y Caribeños
CEPAL : Comision Economica para America Latina
CGT : Confederacion General del Trabajo

CIQYP : Camara de la Industria Quimica y Pretroquimica de Argentina
 CMC : Consejo Mercado Comun
 CNA : Confederação Nacional da Agricultura
 CNB Comité de Negociaciones Birregionales
 CNCE : Comision Nacional de Comercio Exterior
 CNDI : Conselho Nacional de Desenvolvimento Industrial
 CNDS : Conselho Nacional de Desenvolvimento Economico e Social
 CNI : Confederação Nacional da Industria
 Cofins : Contribuição para o financiamento da seguridad social
 CONINAGRO Confederación Intercooperativa Agropecuaria Limitada :
 Contag : Confederação nacional dos trabalhadores rurais
 COPA Organizaciones Profesionales Agrarias de Europa
 Copal : Coordinadora de productores de alimentos
 CPI : Comissao Parlamentar de Inquerito
 CPMF : Contribuição provisoria sobre a movimentação financeira
 CRA : Confederaciones rurales argentinas
 CTA : Central de Trabajadores Argentinos
 CTERA : Confederacion de trabajadores de la educacion de la Republica Argentina
 CUT : Central Unica dos Trabalhadores
 DAS : Departamento de América do Sul
 DEINT : Departamento de negociações internacionais
 DIR : Departamento de Integração Regional
 DJAI : Declaracion Jurada anticipada de importación
 DMC : Divisão do MERCOSUL
 DNI : Departamento de negociacoes internacionais
 DNMEC : Dirección Nacional del MERCOSUR
 DNPCE : Dirección Nacional de Política Comercial Externa
 DPI Derechos de Propiedad Intelectual
 Embrapii : Empresa brasileira de pesquisa industrial e inovação
 ENARSA : Energia Argentina Sociedad Anonima
 EPI : Economie Politique Internationale
 EVA : Echanges en valeur ajoutée
 FENAJUFE : Federação nacional dos trabalhadores do judiciário federal e ministério público da união.
 FFEX : Fundo de Fomento das exportações
 FGS : Fondo de Garantia de Sustentabilidad
 FIEMG : Federação de industrias do estado de Minas Gerais
 FIESP : Federação das industrias do estado de S. Paulo

FFEX : Fundo de financiamento das Exportações
 FMI : Fond Monétaire International
 FOCEM : Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
 FOGAPyME : Fondo de Garantia para la pequena y mediana empresa
 FONARSEC : Fondo Argentino Sectorial
 FONDEAR : Fondo para el desarrollo economico argentino
 FONSOFT : Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software
 FPV : Frente por la Victoria
 FTV : Frente Tierra y Vivienda
 G-20 agricole : Groupe des vingt pays en développement, dont l'Argentine et le Brésil
 G-20 économique : Groupe des vingt économies majeures de chaque continent, dont l'Argentine et le Brésil
 GANDOCO : Grupo Ad Hoc para eliminacion del doble cobro del Arancel externo comun
 GATT : Accord General de Tarifs et de Commerce
 GMC : Grupo Mercado Común
 IDEA : Instituto para el desarrollo de la empresa argentina
 IED : Investissement Etrangère Direct
 IEDI : Instituto de Estudos para o Desenvolvimento Industrial
 IG : Indications Géographiques
 INOVAR Auto : Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores
 INMETRO : Instituto nacional de metrologia
 INTAL Instituto para la Integración de América Latina y el Caribe
 Inversión
 IOF : Imposto sobre as operações financeiras
 IRI : Industrialisation par remplacement des importations
 IPI : Imposto aos produtos industrializados
 LNA : Licencia de importacion no automática
 LSE : London School of Economics
 MAC : Mecanismo de adaptacion competitiva
 MAGyP : Ministerio de Agricultura, Ganaderia y Pesca
 MAPA : Ministerio da Agricultura, Pecuaria e Abastecimento
 MDA : Ministerio de Desenvolvimento Agrario
 MDIC : Ministerio de Desenvolvimento, Industria e Comercio Exterior
 MECON : Ministerio de Economia y Finanzas
 MERCOSUR : Mercado Comun del Sur
 MIC : mesures concernant les investissements et liées au commerce
 MINCyT : Ministerio de Ciencia y Tecnologia
 Modermaq : Modernização de maquinaria

MP : Medida provisoria
 MRE : Ministerio das Relações Exteriores
 MREC : Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
 MRECIC : Ministerio de Relaciones Exteriores Comercio Internacional y Culto
 MSF : Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
 MST : Movimento dos Sem Terra
 NCM : Nomenclador Común del MERCOSUR
 NPF : Nation plus favorisée
 OCB : Organizacao das cooperativas brasileiras
 OCDE : Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
 OMC : Organisation Mondiale du Commerce
 OMPI : Organisation Mondiale de la Propriété Intellectuelle
 OTC : Obstacles Techniques au commerce
 PAC : Plano de aceleração do crescimento
 PAC Política Agrícola Común
 PAC : Política automotriz común
 PAC : Política arancelaria común
 PADIS : Programa de apoio ao desenvolvimento tecnologico da industria dos semi-condutores
 PATVD : Programa e apoio ao desenvolvimento da industria de equipalentos para a televisão digital
 PBM : Plano Brasil Maior
 PCS : Préoccupation commercial spécifique
 PDT : Política de Desenvolvimento Produtivo
 PEI 2020 : Plan Estratégico Industrial 2020
 PFL : Partido da Frente Liberal
 PIB : Produit Interieur Brut
 PIS : Programa de integração social
 PITCE : Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior
 PMDB : Partido do Movimento Democratico Brasileiro
 PME : Petites et moyennes entreprises
 PPB : Processo produtivo básico
 PPTA : Presidencia tournante argentine
 PPTB : Presidencia tournante brésilienne
 PPTP : Presidencia tournante paraguayen
 PPTU : Presidencia tournante uruguayen
 PRO.CRE.AR : Programa de Construcción de Viviendas de la Argentina
 PROEX : Programa de financiamento das exportações
 PROFARMA : Programa de desenvolvimento da industria farmacéutica

PROSOFT : Programa de desenvolvimento da industria digital
PSDB : Partido da Socialdemocracia Brasileira
PT : Partido dos trabalhadores
PTCI : Partenariat transatlantique de commerce et d'investissement
RTM : Reglement technique du MERCOSUR
SACU Unión Aduanera de África del Sur
SAGPyA : Secretaria de Agricultura, Ganaderia y Pesca
SELIC : Taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia
SGIE : Secretaria Geral da integração, da economia et do comercio exterior
SGP Sistema Generalizado de Preferencias
SIPA : Sistema Integrado Previsional Argentino
SISVIAL : Sistema de Infraestructura Vial de la Provincia de Buenos Aires
SMATA : Sindicato de mecanicos y afines del transporte automotor
SPAS : Subsecretaria Geral de América do Sul
SRA : Sociedad Rural Argentina
TEC : Tarif extérieure commun
TSD : Traitement spécial et différencié
TiVA : Trade in Value Added
UCR : Union Civica Radical
UE : Union Européenne
UIA : Union Industrial Argentina
UNCTAD : Conférence des Nations Unies sur le Commerce et le Développement
UOM : Union Obrera Metalurgica
UTA : Union tranviarios automotor
VAEE : Valeur Ajoutée Etrangère des Exportations
VS : Spécialisation Verticale
YPF : Yacimientos Petrolíferos Fiscales
ZLEA : Zone de libre échange des Ameriques

Tableaux

Tableau 3.1.	Produit Interne Brut par pays d'Amérique du Sud	108
Tableau 3.2.	Participation dans le commerce extérieur de l'Amérique du Sud par pays. An 2015, en pourcentage	109
Tableau 3.3.	Participation du Brésil dans le commerce extérieur des Pays de l'Amérique du Sud. 2015, en pourcentage	110
Tableau 3.4.	Exportations brésiliennes vers la Chine par contenu technologique	111
Tableau 3.5.	Importations brésiliennes originaires la Chine par contenu technologique	112
Tableau 3.6.	Exportations brésiliennes ver l'Argentine par contenu technologique	113
Tableau 3.7.	Entreprises exportatrices de Brésil	117
Tableau 3.8.	Entreprises exportatrices de l'Argentine	117
Tableau 3.9.	Réclamations à l'OMC contre l'Argentine, le Brésil, l'Inde et l'Indonésie, selon plaignant, 1995-2016	123
Tableau 3.10.	Principales réclamations à l'OMC contre l'Argentine, le Brésil, l'Inde et l'Indonésie, 2012-2016	124
Tableau 4.1.	Droits d'exportations sur les produits alimentaires et revenus fiscaux en Argentine	138
Tableau : 4.2.	Budget fédéral brésilien : Dépenses par Ministère en pourcentage des dépenses totales	152
Tableau : 4.3.	Brésil : Mesures provisoires par Président	157
Tableau : 4.4.	L'Argentine et le Brésil : Base allié au gouvernement à la Chambre et au Sénat / Pourcentage sur le total de membres	159
Tableau : 4.5.	Taille relatif de la banque de développement à l'Argentine et au Brésil	177
Tableau 5.1	Croissance moyenne du PIB	190
Tableau 5.2.	Argentine : importation par emploi final, 2007 et 2011 par rapport au total de biens importés	215
Tableau 6.1.	L'Argentine et le Brésil. Poids relatif du commerce avec son partenaire, comme pourcentage de son commerce total avec le monde (2008-2012)	269
Tableau 7.1.	Accords de libre-échange et accords préférentiels négociés par le MERCOSUR	285
Tableau 7.2.	Origine de la valeur ajoutée dans les exportations de l'Union européenne (1995-2010)	291
Tableau 7.3.	Origine de la valeur ajoutée des exportations a l'Union européenne de l'Argentine et du Brésil	292
Tableau 7.4.	Origine de la valeur ajoutée d'origine argentine ou brésilienne dans les importations de l'Union européenne	293
Tableau 7.5.	Origine de la valeur ajoutée d'origine européenne	293

	dans les importations de l'Argentine et du Brésil	
Tableau A. 7.1.	Index de concentration et diversification (2000-2015)	397
Tableau A. 7.2.	Offre présentée par le MERCOSUR - Septembre de	
:	2004	403
Tableau A. 7.3.	Offre présentée par l'Union européenne - Septembre	
	de 2004	404

Figures

Figure 3.1.	Croissance des exportations de produits finals et de produits intermédiaires. 1995-2010	96
Figure 3.2.	Taux de croissance annuelle des exportations 1995-2014	97
Figure 3.3.	Croissance des exportations, en pourcentage. 1995-2010	99
Figure 3.4.	Participation dans les chaînes de valeur mondiales : en aval et en amont (2009)	101
Figure 3.5.	Valeur ajoutée étrangère des exportations au monde : pays sélectionnés	102
Figure 3.6.	Valeur ajoutée étrangère des exportations au monde : L'Argentine et le Brésil	103
Figure 3.7.	Valeur ajoutée étrangère des exportations au monde : L'Argentine et le Brésil / Aliments	103
Figure 3.8.	Valeur ajoutée étrangère des exportations au monde : L'Argentine et le Brésil / Automobiles	104
Figure 3.9.	Brésil : Evolution valeur ajoutée domestiques des exportations au monde : 1995-2010. En pourcentage.	105
Figure 3.10.	Valeur ajoutée locale dans les exportations brutes de biens intermédiaires. Evolution 1995-2010 en pourcentage	106
Figure 3.11.	Valeur ajoutée locale dans les exportations brutes de biens finals. Evolution 1995-2010 en pourcentage	107
Figure 3.12.	Brésil : Solde commerciale dans le secteur de produits manufacturés Par région en DOLLARS AMÉRICAINS/Milliards	108
Figure 3.13.	Brésil : Solde commerciale dans le secteur de produits agricoles Par région en DOLLARS AMÉRICAINS/Milliards	108
Figure 3.14.	Brésil : Evolution exportations et importations des produits finals et de produits intermédiaires : 1995-2010. En pourcentage	113
Figure 3.15.	Argentine : Evolution exportations et importations des produits finals et de produits intermédiaires : 1995-2010. En pourcentage.	114
Figure 3.16.	Schéma des échanges commerciaux : Argentine, Brésil, Chine, Pays de l'OCDE	116
Figure 3.17.	Evolution du prix du grain de soja et marge brute de « crushing » 1996-2015 en DOLLARS AMÉRICAINS/ton.	129
Figure 3.18.	Exportations de l'Argentine et le Brésil de grains, huile et farine de soja . 1995-2010 en pourcentage de la valeur exportée (DOLLARS AMÉRICAINS)	130
Figure 4.1	L'Argentine et le Brésil : Evolution de l'index de terme d'échange pour le commerce de marchandises.	137
Figure 4.2	Taux d'inflation en Argentine et au Brésil – 2000-2007	140
Figure 4.3	Croissance du PIB en Argentine et au Brésil – 1997-2007	141

Figure 4.4.	Parité nominale du Peso argentin et du Real brésilien avec le dollar d'États Unis.	143
Figure 4.5.	L'Argentine et le Brésil : Solde du compte courant comme pourcentage du PIB	143
Figure 4.6.	Balance primaire et global du secteur public à l'Argentine et au Brésil	145
Figure 4.7	Taux de chômage à l'Argentine et au Brésil. 2000-2007	150
Figure 5.1.	Taux d'inflation en Argentine et au Brésil, 2008-2015	180
Figure 5.2.	Brésil : taux d'échange Real/DOLLARS AMÉRICAINS et taux d'intérêt de la BCB (Selic)	181
Figure 5.3.	Résultat fiscal du secteur public 2007-2011	182
Figure 5.4.	Brésil - Commerce extérieure 2002-2015	184
Figure 5.5.	Argentine - Commerce extérieure 2002-2015	184
Figure 5.6.	Evolution du prix international du soja , 2001-2015	195
Figure 5.7.	Evolution de la balance du secteur public en Argentine et au Brésil 2011-2015	187
Figure 5.8.	Evolution du taux d'inflation en Argentine et au Brésil 2010-2015	180
Figure 5.9.	Evolution du taux d'intérêt en Argentine et au Brésil 2011-2015	189
Figure 5.10.	Taux de croissance du PIB 2008-2015	199
Figure 5.11.	L'Argentine et le Brésil : Mesures commerciales par type	200
Figure 6.1.	Nombre de « Décisions » prises sous présidences argentines et brésiliennes (rouge) vs. Uruguayens et paraguayens (bleu)	235
Figure 6.2.	Evolution du commerce de l'Argentine avec le Brésil. 1995-2015 en milliards de DOLLARS AMÉRICAINS	250
Figure 6.3.	Solde commercial de l'Argentine avec le Brésil et le monde. 1995-2015 en milliards de DOLLARS AMÉRICAINS	276
Figure 7.1.	Participation des manufactures dans les exportations à 2015	289
Figure A. 2.1.	Index de complexité de l'économie. Pays sélectionnés. 2011-2016.	365
Figure A. 7.1.	Exportations de l'Union européenne et du MERCOSUR au monde, selon type de produit. 2000 et 2015 en milliards de dollars des États Unis.	396
Figure A. 7.2.	Exportations de l'Union européenne vers le MERCOSUR et vice-versa. 2015 en pourcentage	397

Partis politiques brésiliens

Partido dos Trabalhadores (PT)
Partido do movimento democratico brasileiro (PMDB)
Partido da socialdemocracia brasileira (PSDB)
Partido da Frente Liberal (PFL après rebaptisé Democratas (DEM)
Partido Comunista do Brasil (PCdoB)
Partido trabalhista brasileiro (PTB)
Partido Popular Socialista (PPS)
Partido Verde (PV)
Partido Democratico dos trabalhadores (PDT)
Partido Republicano Brasileiro (PRB)
Partido da Republica (PR)
Partido Socialista Brasileiro (PSB)
Partido Social Cristiano (PSC)
Partido Trabalhista Cristão (PTC)
Partido Trabalhista Nacional (PTN).
Partido trabalhista do Brasil (PTdoB)
Partido do movimento nacional (PMN)
Partido Popular Socialista (PPS)
Socialismo e liberdade (PSOL)
Democracia Cristã (DC)
Partido socialista dos trabalhadores unidos (PSTU)

Coalitions électorales

Elections présidentielles de 2002

Lula Presidente (PT, PL, PCdoB, PMN, PCB)
Grande Aliança : PSDB, PMDB

Elections présidentielles de 2006

A força do Povo (PT, PRB, PCdoB)
Frente de esquerda (PSOL, PCB, PSTU)
Coligação por um Brasil Decente (PSDB, PFL, PPS)

Elections présidentielles de 2010 :

Para o Brasil seguir mudando (PT, PMDB, PCdoB, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC, PTN)
O Brasil pode mais (PSDB, DEM, PTB, PPS, PMN, PTdoB).

Elections présidentielles de 2014 :

Para o Brasil seguir mudando (PT, PMDB, PCdoB, PDT, PRB, PR, PSB, PSC, PTC, PTN)
Muda Brasil (PSDB, DEM, PTB, PPS, PMN, PTdoB).

Partis politiques argentins

Partido Justicialista (PJ)
Union Civica Radical (UCR)
Partido Socialista (PS)
Alianza para una Republica Igualitaria (ARI)
Propuesta Republicana (PRO)
Frente Renovador (FR)
Frente Grande (FG)
Partido Comunista (PC)
Partido Obrero (PO)
Nuevo Encuentro
Partido de la Victoria (PV)
Alianza Compromiso Federal (ACF)
Movimiento Nacional Alfonsinista (MNA)
Kolina
Union del Centro Democratico (UCD)
Partido Democrata Cristiano (PDC)
Movimiento Socialista de los Trabajadores (PST)
Movimiento de integracion y desarrollo (MID)
Generacion para un encuentro nacional (GEN)
Partido Federal (PF)
Partido Liberal (PL)
Partido de los trabajadores socialistas (PST)

Coalitions électorales

Elections présidentielles de 2003

FPV : Frente para la Victoria (PJ, FG, PC, Kolina, Nuevo Encuentro, PV, ACF, MNA)
RECREAR : Alianza Movimiento Federal para Recrear el Crecimiento
FPL : Frente por la Lealtad (PJ, UCD et autres partis minoritaires)
IU : Izquierda Unida (MST, PC)

Elections présidentielles de 2007

FPV : Frente para la Victoria (PJ, FG, PC, Kolina, Nuevo Encuentro, PV, ACF, MNA)
UNO : Alianza Concertación para una Nación Avanzada (UCR, MID)
Coalicion Civica (ARI, PS)

Elections présidentielles de 2011

FPV : Frente para la Victoria
FAP : Frente Amplio Progresista (ARI, PS, GEN)
UPS : Unión para el Desarrollo Social (UCR, PF, PL)
Frente de Izquierda (PO, PST)

Elections présidentielles de 2015

Cambiamos (PRO, UCR)
FPV : Frente para la Victoria
UNA : Unidos por una nueva alternativa (Frente Renovador, DC)
Frente de Izquierda (PO, PST)
Progresistas (GEN, PS)

Chefs d'État et autorités des Gouvernements argentin et brésilien (2003-2016)

	PRESIDENT	CHEF DU CABINET DE MINISTRES	MINISTRE DE L'ECONOMIE	SECRETAIRE DE COMMERCE EXTERIEUR	MINISTRE DE L'INDUSTRIE	MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES
2003	EDUARDO DUHALDE		ROBERTO LAVAGNA		ANIBAL FERNANDEZ	RAFAEL BIELSA
2004						
2005	NESTOR KIRCHNER	ALBERTO FERNANDEZ	FELICE MICELI	NON ATTRIBUE		
2006			MIGUEL PEIRANO MARTIN LOUSTEAU			
2007			CARLOS FERNANDEZ			JORGE TAIANA
2008	CRISTINA FERNANDEZ	SERGIO MASSA	AMADO BOUDOU	GUILLERMO MORENO		
2009		ANIBAL FERNANDEZ				
2010			HERNAN LORENZINO			
2011		JUAN MANUEL ABAL MEDINA			DEBORA GIORGI	
2012		JORGE CAPITANICH	AXEL KICLOFF			HECTOR TIMERMAN
2013	CRISTINA FERNANDEZ					
2014		ANIBAL FERNANDEZ		AUGUSTO COSTA		
2015						
2016						

	PRESIDENT	CHEF DE LA MAISON CIVILE	MINISTRE DES FINANCES	MINISTRE DU DEVELOPPEMENT, DE L'INDUSTRIE ET DU COMMERCE	MINISTRE DES AFFAIRES ETRANGERES
2003			ANTONIO PALOCCI		
2004		JOSE DIRCELU		LUIS FERNANDO FURLAN	CELSO AMORIM
2005					
2006	LUIZ IGNACIO LULA DA SILVA				
2007		DILMA ROUSSEFF		MIGUEL JORGE	
2008			GUIDO MANTEGA		
2009		ERENICE GUERBA/CARLOS ESTEVES			
2010		ANTONIO PALOCCI			
2011				FERNANDO PIMENTEL	ANTONIO PATRIOTA
2012		GLEISI HOFFMANN			
2013					LUIZ ALBERTO FIGUEIREDO
2014	DILMA ROUSSEFF	ALCIZO MERCADEANTE		MAURO BORGES LEMOS	
2015		JAQUES WAGNER	JOAQUIM LEVY NELSON BARBOSA	ARMANDO MONTEIRO	MAURO VIEIRA
2016		LUIZ IGNACIO LULA DA SILVA/IVA CHIAVON			

Introduction

Présentation du problème

Peu nombreux sont les projets d'intégration régionale ayant suscité autant d'espoirs que celui du Marché Commun du Sud (MERCOSUR). Immédiatement après la signature du Traité d'Asunción en 1991 entre l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay, le bloc bénéficia d'une période de consolidation institutionnelle et de croissance commerciale.

Pourtant, les premières différences entre les États membres, notamment entre le Brésil et l'Argentine, se sont rapidement manifestées, lors de la crise du Mexique (1995), du sud-est asiatique (1997) et du Brésil (1998). Les mécanismes institutionnels développés au sein du MERCOSUR se révélèrent de plus en plus inefficaces, non seulement pour résoudre les différences, mais aussi pour guider les discussions entre l'Argentine et le Brésil. La méga crise survenue en Argentine entre 1999 et 2002 fut un facteur explicatif important de l'impasse qu'a connue le MERCOSUR durant cette période. Le ralentissement de la croissance et la chute des échanges commerciaux dévoilèrent les asymétries structurelles entre les économies respectives.

A partir de 2003 le MERCOSUR s'est de nouveau trouvé dans un environnement favorable : en premier lieu, l'essor économique mondial, soutenu, entre autres, par une augmentation notable de la demande en matières premières dont les pays membres sont d'importants fournisseurs; en deuxième lieu, une exceptionnelle convergence dans l'orientation politique des leaders des quatre pays.¹

Dans cette nouvelle étape, les États membres essayèrent d'aborder les deux types de problèmes qui assaillirent le bloc et que Bouzas (2004) nomma «asymétries structurelles» (surface, démographie, niveau de développement) et «asymétries de politique» (coordination macroéconomique, incitatifs à la production, etc.). Les premiers furent abordés à travers différents mécanismes, notamment le Fonds pour la convergence structurelle du MERCOSUR (FOCEM), créé en 2004. En ce qui concerne les «asymétries de politique», les éléments encore incomplets de l'union douanière furent l'objet d'un programme d'action (Programme de consolidation de l'Union douanière, 2010), visant à entreprendre des négociations parallèles ou échelonnées pour atteindre l'objectif : constituer un marché commun.

1. En effet, Luis Ignacio «Da Silva (Lula)» da Silva devint président du Brésil en janvier 2003, Néstor Kirchner président de l'Argentine en mai 2003, Nicanor Duarte Frutos, président du Paraguay en août 2003 et Tabaré Vázquez fut élu président de l'Uruguay en octobre 2004. Les quatre hommes viennent de partis politiques de gauche (Parti des Travailleurs dans le cas de «Da Silva (Lula)» et coalition de gauche «Frente Amplio» pour Vázquez), ou de factions de gauche de grands partis populistes (péronisme auquel appartenait Kirchner et Parti Colorado, qui soutenait Duarte Frutos).

Au niveau de l'ordre du jour extérieur, le MERCOSUR s'est progressivement élargi (processus d'adhésion de la Bolivie, de l'Équateur et du Venezuela pour devenir membres de plein droit). Plusieurs négociations de libre échange furent entamées, la plus importante avec l'Union Européenne (relancée en 2010).

En dépit de tous ces efforts, les résultats furent très décevants. Les nouvelles conditions de convergence existant entre l'Argentine et le Brésil entre 2003 et 2015 ne se sont pas traduites par une relance de la dynamique d'intégration régionale. Tout au contraire, les conflits parmi les États membres se multiplièrent, les barrières non-tarifaires sont revenues à l'ordre du jour sur le plan extérieur est bloqué depuis 2012.

Les explications offertes

Le MERCOSUR naquit du rapprochement de l'Argentine et du Brésil dans les années 80. La décision des deux pays d'établir un projet d'intégration économique mena le Paraguay et l'Uruguay à se joindre à eux. Les deux économies majeures représentent ensemble le 96,7 % du PIB du MERCOSUR.² Elles eurent de telle sorte une responsabilité incontournable sur le destin du projet d'intégration régionale. Son passé et son avenir s'expliquent par la manière dont l'Argentine et le Brésil gèrent leurs problèmes de coopération politique et, surtout, économique et commerciale.

Plusieurs hypothèses furent présentées pour expliquer les problèmes de coopération entre l'Argentine et le Brésil à travers le MERCOSUR. Des efforts très intéressants furent faits pour appliquer au cas du MERCOSUR les approches néofonctionnalistes ou intergouvernementalistes développées pour expliquer les processus d'intégration européenne. D'autres chercheurs préfèrent emprunter les théories économiques à propos du régionalisme ouvert et les théories du commerce international ancrées sur le postulat du choix rationnel. Certains travaux mit l'accent sur la faible interdépendance ; ce qui inhiberait une demande de davantage d'intégration économique de la part des acteurs sociaux, capables d'influencer les choix de politique des preneurs de décisions. Tandis que d'autres soulignèrent les problèmes appelés «d'offres d'intégration», particulièrement du Brésil, considéré comme la puissance régionale qui doit soutenir politiquement et économiquement le projet d'intégration. D'autres auteurs, enfin, mit en avant une faiblesse institutionnelle ou encore des difficultés d'origine idiosyncratique à l'heure de respecter les règles.

De nombreux éléments pertinents furent soulevés dans ces travaux. Pourtant, pour des raisons dont nous parlerons au chapitre I, à notre avis ces explications sont insuffisantes ou incomplètes. Nous avancerons, en revanche, que les difficultés trouvées par le MERCOSUR mirent en

² . Banque Mondiale, données pour l'an 2017 disponibles à la page internet le 30 mars 2018.
<https://data.worldbank.org>

évidence d'importantes différences entre l'Argentine et le Brésil en ce qui concerne le rôle que l'intégration régionale doit jouer dans leurs stratégies de développement économique et d'intégration dans l'économie mondiale.

Problèmes théoriques et méthodologiques

Nous essayerons d'élaborer une théorie qui nous permette de surmonter différents problèmes conceptuels et méthodologiques.

En premier lieu, il nous manque une hypothèse de travail qui nous permette de rendre compte de l'influence de l'environnement externe, en particulier des changements qui eurent lieu dans l'économie mondiale et sa gouvernance mondiale, ainsi que du caractère des économies en développement de l'Argentine et du Brésil.

En deuxième lieu, nous avons besoin de formuler une hypothèse de travail concernant le rôle des acteurs politiques et économiques concernés, y compris l'État, leurs motivations ou les coalitions dans lesquelles ils s'engagent pour poursuivre leurs objectifs.

En troisième lieu, il nous faut développer une hypothèse de travail par rapport à l'économie politique de l'intégration régionale dans la mondialisation, en particulier lorsqu'il s'agit des projets d'intégration entre pays en développement.

Finalement, nous devons prêter attention aux risques méthodologiques propres à l'approche comparative et dont Peters (2012) fit un exposé très utile. Une réponse adéquate à cette dernière question nous aidera à surmonter les difficultés posées par les premières.

La recherche comparative doit normalement faire face au problème consistant à isoler correctement les variables dépendantes et l'indépendante. Notre approche, très couramment employés par les chercheurs qu'étudient les processus et les institutions (Evans, Rueshmeyer et Skocpol, 1984 ; Hall, 1989, Sikkink, 1991), analyse en profondeur un nombre limité d'exemples historiques. Dans notre cas, nous analysons la formulation de la politique commerciale et industrielle argentine et brésilienne sur une période temporelle assez limitée.

Cette approche nous permettra de suivre de près les liens entre les sphères externe et nationale afin de mieux examiner et d'écarter de fausses relations de causalité. En examinant plus minutieusement les processus politiques, nous acquerrons des outils pour comprendre les chaînes de transmission entre les politiques publiques et les décisions prises sur les sujets spécifiques (tarifs, négociations avec l'Union européenne).

Pouvons-nous en tirer une leçon sur la relation entre l'impact de l'internationalisation de la production, et les institutions et la politique commerciale d'autres pays ? Il est vrai que l'approche que nous avons

choisie ne permet pas de fournir des typologies stylisées. Cependant, nous croyons qu'il sera toujours possible de mettre en lumière de facteurs qu'agissent pour les pays qui, de la même manière que l'Argentine et le Brésil, cherchent à trouver sa place dans l'économie mondialisée.

Les hypothèses

Nous développerons ces bases conceptuelles générales au long du travail à l'aide de quatre hypothèses spécifiques :

1. Economie politique des chaînes de valeur : l'évolution des relations de production dans l'économie internationale déclencha de nouvelles formes de concurrence internationale. Le positionnement des acteurs productifs dans les chaînes de valeur mondiales devint un facteur clé dans l'appropriation de rentes à l'échelle mondiale.

Les protagonistes de cette course à l'appropriation de ces rentes sont des coalitions constituées par des acteurs sociaux et politiques qui représentent des intérêts de classe. Ces coalitions peuvent compter parmi leurs membres des acteurs et institutions de l'État ou de plusieurs États.

L'État est un outil important de l'attribution de ces rentes à partir de la politique économique et de la formation des régimes internationaux. En ce qui concerne la politique industrielle et commerciale et, par conséquent, la politique d'intégration régionale, les préférences des acteurs socio-économiques (les représentants organisés des classes ou fractions des classes) sont conditionnées par leur position dans la concurrence pour l'appropriation de rentes dans les chaînes de valeur mondiales.

La nouvelle économie mondialisée où la production est fragmentée spatialement mais doit être organisée au niveau global, les règles de gouvernance des investissements, des finances et, surtout, du commerce international, deviennent des facteurs clé dans la distribution des rentes dans les chaînes de valeur mondiales. Les coalitions nationales et transnationales cherchent à profiter les compétences des États où ils sont principalement localisés, pour faire avancer leurs intérêts dans le domaine des règles internationales.

2) Economie politique de l'insertion internationale pour les pays en voie de développement : le caractère mondial de l'économie capitaliste moderne et les limitations imposées par ses règles, augmenta le coût de participation à cette économie mondialisée. Mais cela augmenta également les coûts de la non intégration des économies nationales à l'économie mondiale. La catégorie de « pays en voie de développement », garde une capacité descriptive de la situation des économies qui manquent toujours du capital, de l'infrastructure et de la technologie nécessaires pour avoir un rôle de premier plan dans le dessin de l'économie mondialisée.

Les pays en voie de développement, ou plutôt les facteurs ou secteurs

productifs et les acteurs gouvernementaux qui s'y trouvent, bénéficient d'un type particulier d'incitants vis-à-vis de la nouvelle concurrence internationale. Il existe un intérêt à la formation de coalitions politico-économiques visant à grimper l'échelle de la division internationale du travail.

Cette motivation peut prendre la forme de mesures de politique publique génériquement connues comme « industrialistes » ou « développementalistes ». Cependant, ce type de politique d'encouragement fut progressivement coincé par les nouvelles règles de gouvernance du commerce international.

Les pays d'Asie du Sud, la Chine et la Corée du Sud firent aussi preuve d'un caractère dynamique non seulement dans l'appropriation de parties des chaînes de valeur intensives en main-d'œuvre, mais aussi dans leur potentiel à développer des capacités pour accéder à des activités plus rentables.

D'autre part, les pays à revenu moyen qui avaient essayé de s'industrialiser à partir de leurs marchés intérieurs manquèrent d'échelle ou de capital nécessaire pour déclencher le type de dynamisme et d'innovation productive requise par l'économie globalisée.

3) Economie politique de coalitions et d'institutions : La division entre l'interne et l'international se dilue à cause de nouvelles règles imposées par la dispersion spatiale de la production mondiale. Cependant, la façon dont une société construit ses institutions est censée influencer les choix politiques et économiques face aux défis de l'économie mondiale.

La fragmentation internationale incite et force les pays à se spécialiser dans différentes activités du système de production (fabrication de biens intermédiaires, assemblage final, etc.) au lieu de développer localement toutes les étapes de la chaîne de production. À l'ancienne dispute entre les producteurs de produits agricoles et manufacturés s'ajoute un conflit entre les producteurs de biens intermédiaires et de biens de capital qui veulent protéger le marché national, et les producteurs de biens finaux qui cherchent à améliorer leur compétitivité sur le marché à travers l'importation de biens intermédiaires et de biens de capital.

Face à la concurrence domestique et internationale, une partie des producteurs peut choisir de demander au gouvernement davantage de protection. D'autres peuvent demander à l'État de réduire leurs coûts de production, via l'importation de biens de capital ou intermédiaires, l'outsourcing ou l'association avec les investisseurs étrangers.

Une troisième alternative est la formation d'une coalition que réunissent les acteurs économiques et politiques autour de l'État afin de mettre en place des mesures d'industrialisation adaptées au cadre nouveau de la mondialisation, notamment des incitatifs pour attirer des investissements dans les secteurs de haute technologie et valeur ajoutée.

Nous appellerons ces trois options la réponse libérale, la réponse défensive et la réponse développementaliste. Si la première option est proche de l'orthodoxie libérale, la deuxième débouche dans le protectionnisme. La troisième option, essayée par l'Argentine et le Brésil dans la période que nous analyserons, se heurte pourtant à des difficultés pour établir des règles de jeu cohérentes sans succomber au conflit d'intérêt. Ces derniers risquent de briser les coalitions de support et de faire tomber la politique industrielle et commerciale dans l'ouverture ou le protectionnisme.

4) Economie politique de l'intégration régionale dans la mondialisation : l'interdépendance croissante basée sur le commerce intra-industriel entre les pays développés présente une dynamique centripète. En revanche, la mondialisation à travers des chaînes de valeur peut imposer une dynamique centrifuge aux projets d'intégration des pays en voie de développement.

Quel peut être alors le rôle de l'intégration régionale dans ce contexte? La combinaison de mondialisation et de dépendance structurelle limita les opportunités de projets d'unions douanières basées sur le développement des capacités industrielles à travers l'élargissement des marchés nationaux. En revanche, les mêmes phénomènes favorisent une intégration « souple », du type proposé dans les accords de libre-échange et qui vise à encourager la participation dans les chaînes de valeur mondiales.

Les coalitions au pouvoir, les différences institutionnelles et le positionnement relatif dans les nouvelles chaînes de valeur dans chaque complexe État-société affectent les résultats coopératifs dans un projet d'intégration régionale. Il faut l'examiner dans des cas concrets afin d'expliquer le positionnement des acteurs et le résultat des négociations qui relèvent du projet d'intégration.

Plan de travail

Première partie : le cadre théorique

Dans le chapitre I nous examinerons les approches théoriques disponibles à propos de l'intégration régionale et la manière dont elles furent utilisées à propos de l'intégration entre l'Argentine et le Brésil. Nous identifierons leurs résultats, mais aussi leurs limitations.

Pour surmonter les problèmes identifiés dans le chapitre I, nous proposerons dans le chapitre II un cadre d'interprétation qui repose sur trois éléments. Il s'agit d'une hypothèse ancrée dans la perspective de l'économie politique internationale (EPI) qui permet d'envisager en même temps le problème du contexte externe de l'intégration régionale (l'impact de la mondialisation), la manière dont les acteurs économiques et politiques articulent leurs positions et la question des micro-fondements des préférences.

Le premier élément clé de notre approche relève du rôle de l'économie mondiale et de son interaction avec les sociétés nationales. Nous emprunterons l'approche hétérodoxe, ou «Ecole britannique». Fondée par Susan Strange, elle est centrée sur la confrontation entre les souverainetés étatiques et les marchés et, plus précisément, sur le basculement de la suprématie des États au bénéfice des marchés (S. Strange, 2011). Nous tiendrons compte aussi du fait que, dans le cadre de l'Ecole critique de l'économie politique internationale, le monde peut être représenté comme un modèle international de forces sociales dans lequel les États jouent un rôle intermédiaire mais autonome entre les structures mondiales et les configurations locales (Cox, 1987, p. 225).

Le deuxième élément clé est le regard propre de la littérature sur les chaînes de valeur mondiales. Nous aiderons des contributions de Gereffi, Humphrey et Sturgeon (2005), Banga (2014), OCDE (2014a), parmi d'autres, afin de dépeindre le phénomène de fragmentation mondiale de la production. Cependant, nous nous intéresserons davantage à l'examen de son impact sur les coalitions socio-politiques et sur l'élaboration de la politique industrielle et commerciale.

Nous postulerons que, dans la nouvelle économie mondialisée, les coalitions autour de la politique commerciale sont structurées par rapport à l'objectif de maximiser la captation de rentes dans les chaînes de valeur mondiales. Nous profiterons de l'approche de Sorensen (2005) et Kaplinski (2010) à propos de l'appropriation des rentes et de la manière dont les acteurs essaient d'influencer les politiques des gouvernements. Les acteurs sociaux sont un élément clé dans notre analyse. Ici nous suivrons la proposition de Sorensen (2000) de les analyser comme le résultat de l'appropriation de rentes économiques.

Le troisième élément relève de l'attribution des rôles possibles de l'État et des institutions de gouvernance en général. Bien que considérant les classes comme les acteurs sociaux centraux, notre approche est loin de concevoir la politique comme n'étant que le résultat d'un conflit d'intérêts entre les groupes sociaux. Les travaux de Poulantzas (1984) sur « l'autonomie relative de l'État », d'Evans (1995) sur *l'embedded autonomy* des États ou encore de Cox (1987) sur « l'État populiste néo-mercantiliste » font preuve d'une riche tradition d'analyse de la relation entre l'État, les classes et leurs représentants. Dans les cas spécifiques de l'Argentine et du Brésil, il existe également des précédents d'analyses sur les relations entre les coalitions, l'État et les situations d'autonomie relative (O'Donnell, 1977, Evans, 1995 et Bresser Pereira, 2007 et Bresser Pereira et Theuer, 2012).

Deuxième partie : les niveaux d'analyse de l'international et du national

Nous avons dit que l'une de nos hypothèses postule que la position des

acteurs par rapport à la politique économique et commerciale et la configuration d'alliances et clivages face à la politique commerciale et industrielle ont une forte corrélation avec leur capacité de s'insérer compétitivement dans ces chaînes de valeur. Les différences entre les positions des acteurs argentins et brésiliens face aux options de politique économique, commerciale et industrielle devront vraisemblablement trouver une relation avec le niveau et la qualité de l'insertion de l'Argentine et du Brésil dans l'économie mondiale.

Cela dit, l'objectif du chapitre III sera, d'abord, de caractériser les changements qui eurent lieu dans l'économie mondiale. Ensuite, nous allons identifier, à l'aide des derniers outils statistiques développés par les chercheurs, l'ensemble complexe des atouts et des vulnérabilités de l'insertion des économies brésilienne et argentine dans les chaînes de valeur mondiales.

Dans ce chapitre III nous démontrerons aussi que les règles du commerce international jouent un rôle majeur dans l'appropriation et la conservation de rentes et quasi rentes en faveur des acteurs qui se trouvent au sommet de chaînes de valeur et renforcent la stratification de l'économie mondiale. Cette asymétrie est la contrepartie du nouveau cadre d'opportunités et contraintes engendrées par la mondialisation.

L'identification des réactions des acteurs économiques et politiques argentins et brésiliens aux enjeux de l'économie mondiale et sa traduction dans la formulation de la politique industrielle sera l'objectif des chapitres IV et V.

En effet, l'influence des changements au niveau international ne se traduit pas de manière homogène au niveau des États nationaux et ne suscite pas, bien sûr, les mêmes réactions. L'importance relative des facteurs externes ou internes dans la formulation des politiques industrielle et commerciale n'est d'ailleurs pas immuable. Ils s'avèrent donc comme deux des plus importants et des plus complexes dans le contexte de notre travail. Il s'agit en quelque sorte d'une thèse à part entière dans la thèse.

Dans la période historique que nous analysons (2003-2015), les forces économiques mondiales et les nouvelles règles du commerce international stimulèrent les conduites adaptatives et, par conséquence, il y eut davantage de similitudes dans les politiques commerciales et industrielles de pays très divers. Le nombre de pays qui adhèrent à l'Organisation Mondial du Commerce (OMC) depuis 2000, parmi eux la Russie et la Chine, en est une preuve.

D'autre part, l'émergence de nouveaux acteurs comme la Chine, le boom de prix des *commodities*, et la crise financière et économique déclenchée en 2008, ouvrirent aussi, par opportunité ou par nécessité, de nouvelles formes de « créativité » dans la sphère de la politique commerciale et industrielle. À cet égard, il nous faut rappeler que nous avons proposé, parmi nos

hypothèses de travail, que dans les pays en développement nous trouvons des incitants particuliers visant à grimper dans l'échelle de la division internationale du travail.

En effet, dans le cas de pays en développement, et dans le cas spécifique de l'Argentine et du Brésil, il existe une tradition d'engagement des institutions de l'État dans le développement économique. Cette intervention, selon l'orientation des coalitions au pouvoir, peut renforcer ou contester le type d'insertion internationale du pays dans son ensemble.

Dans ce contexte, quel est le rôle des politiques industrielle et commerciale ?

Doivent-elles promouvoir la compétitivité à travers l'élimination des restrictions à l'importation des intrants et sur le marché des services ?

Ou doivent-elles privilégier les industries déjà établies, ou encore stimuler la localisation sur le territoire des activités de production de forte valeur ajoutée ?

Les conséquences de ces options ne sont pas neutres en termes d'impacts sur la structure productive, l'emploi et les comptes courants. Dans les chapitres IV et V nous raconterons l'histoire de la formation et de la chute des coalitions développementalistes en Argentine et au Brésil.

Troisième partie : les dilemmes de l'intégration régionale

Dans les chapitres VI et VII qui constituent la troisième partie, nous étudierons concrètement la politique commerciale du MERCOSUR. Etant donné que la politique de consolidation du marché commun et la politique extérieure commune sont le résultat de la négociation des quatre pays membres, nous nous concentrerons sur les positions adoptées par l'Argentine et le Brésil.

La question principale à laquelle nous essayerons de répondre est de savoir si le type d'intégration régionale prévu par le Traité d'Asunción reste toujours une solution satisfaisante pour l'insertion internationale de l'Argentine et du Brésil dans le contexte de la mondialisation.

Pour ce faire, nous allons étudier deux cas concrets de la politique commerciale du MERCOSUR qui relèvent des aspects clés du bloc en tant qu'union douanière. Nous essayerons d'atteindre un troisième niveau d'analyse pour arriver à celle des négociations concrètes menées par les agences et leurs fonctionnaires nationaux.

Après avoir étudié dans les chapitres IV et V l'évolution des coalitions et des politiques économiques, industrielles et commerciales entre 2003 et 20015, dans les chapitres VI et VII nous nous intéresserons particulièrement au

tournant qui s'étend de 2010 à 2012. C'est- à-dire, au moment de basculement de la politique industrielle et commerciale suite à la crise mondiale de 2008-2009 et au glissement des coalitions politico-économiques en Argentine et au Brésil.

Ainsi, le chapitre VI sera dédié à l'adoption du Programme de consolidation de l'Union douanière en 2010 et aux problèmes qui sont bientôt apparus lors de son application. Nous aurons l'occasion d'examiner la position de l'Argentine et du Brésil en ce qui concerne le tarif externe commun (TEC) et les régimes qui lui sont associés, en l'occurrence, les biens de capitaux, l'informatique, l'élimination du double prélèvement de la TEC, l'harmonisation des règlements techniques, etc.

Au chapitre VII nous examinerons les circonstances autour de la relance et l'impasse postérieure des négociations entre le MERCOSUR et l'Union européenne. L'examen de la position de l'Argentine et du Brésil face à cette négociation sera particulièrement pertinent pour notre travail. En effet, il remettra directement en cause les défis d'une union douanière constituée par des pays en développement dans le cadre des chaînes de valeur mondiales.

Nous verrons que, dans le cas du Brésil, une politique d'insertion plus active dans l'économie mondiale, avec le MERCOSUR comme tremplin, nécessitait le désengagement des règles qui entravaient son insertion internationale, et la consolidation d'autres règles. D'autre part, une politique clairement défensive de l'Argentine, qui cherchait à réduire son exposition à l'économie mondiale par tous les moyens, nécessita la même rupture et la même consolidation. Cela entraîna un désengagement de l'Argentine des règles qui l'empêchaient de protéger les secteurs vulnérables à la concurrence extérieure.

Chaque pays prit la part de l'ordre du jour du MERCOSUR qui était la plus fonctionnelle par rapport à sa politique commerciale et industrielle. Ainsi, les réponses contradictoires de l'Argentine et du Brésil au défi des changements de l'économie mondiale auront réduit la pertinence du régionalisme comme outil de leur politique économique.

Une recherche personnelle

Il est aussi inévitable que nécessaire d'ajouter une note personnelle à cette introduction. La recherche développée dans les pages qui suivent est le résultat d'un parcours académique. Il fut enrichi, je l'espère, par un parcours professionnel comme diplomate qui m'a amené à être témoin de plusieurs événements qui sont l'objet de cette recherche doctorale.

Ce point de vue avantageux comportait aussi un risque. La combinaison de ces deux parcours, aussi tentante que difficile, exigea un détachement et une relecture des faits à la lumière d'un cadre théorique. Elle demanda

également un emploi attentif et prudent d'informations dont l'accès privilégié exigeait en retour la discrétion.

Je me suis aidé autant que possible des sources publiques et des interviews de plusieurs protagonistes de la politique commerciale argentine et brésilienne. Dans certains cas, il fut inévitable d'admettre que mon témoignage personnel était la seule source pour attester les événements et la motivation des acteurs.

Il est facile d'imaginer que cette expérience personnelle joua un rôle dans l'élection de l'objet de recherche. Le MERCOSUR et notamment la relation stratégique entre l'Argentine et le Brésil, restent les pièces de résistance des politiques extérieures des deux pays. Plusieurs générations de diplomates et de fonctionnaires argentins et brésiliens y consacrèrent une partie importante de leur vie professionnelle.

Cette recherche essaye de fournir une explication à propos des difficultés qui se trouvent dans le chemin commun choisi par les pays du côté atlantique de l'Amérique du Sud. J'ai l'espoir qu'elle permette au moins à son auteur de mieux servir l'objectif de la consolidation du MERCOSUR.

Première partie : le cadre théorique

Notre cadre théorique sera développé en deux temps dans ce chapitre et le suivant. D'abord, nous examinerons les approches théoriques disponibles à propos de l'intégration régionale et la manière dont elles furent utilisées à propos de l'intégration entre l'Argentine et le Brésil. Au chapitre suivant nous proposerons une approche alternative, tout en profitant, pourtant, de la somme des réflexions que nous aurons menées.

L'objectif de ce premier chapitre n'est pas de faire un passage en revue de la littérature portant sur l'intégration régionale, exercice maintes fois réalisé et dont on dénombre plusieurs exemples récents, particulièrement à propos de l'Union européenne (voir, par exemple : Rosamond, 2000; Laursen, 2010; Wiener et Diez, 2009). Il s'agit plutôt d'étayer la mise en place d'un cadre théorique capable de surmonter les limites des explications proposées jusqu'ici sur l'échec relatif du MERCOSUR comme instrument de la politique commerciale externe de l'Argentine et du Brésil.

Il convient donc d'examiner quelques approches, au moins celles qui sont le plus souvent employées, implicitement ou explicitement, pour analyser le MERCOSUR. Nous le ferons sur la base de deux éléments fondamentaux pour la construction théorique. Ils ont tout d'abord la capacité d'être généralisables pour expliquer d'autres expériences d'intégration régionale, notamment la situation des pays de l'Amérique latine et, ensuite, leurs présupposés en ce qui concerne les sources de la dynamique d'intégration sont non négligeables. Le néofonctionnalisme et l'intergouvernementalisme, les deux approches principales qui furent historiquement et spécifiquement articulées autour de l'expérience européenne, partagent l'ambition de la construction théorique en renfermant notamment des hypothèses sur la formation de coalitions en faveur ou contre le processus d'intégration. C'est également le cas des approches fondées sur l'hypothèse du choix rationnel, provenant de l'économie, de la sociologie et des relations internationales, à l'instar du « nouveau régionalisme ».

L'exposé de nos arguments est organisé de la manière suivante : après un parcours sur les modèles théoriques les plus courants à propos de l'intégration, nous sommes amenés à formuler deux principales objections sur la nature de ces approches. En premier lieu, nous avançons qu'il manque une hypothèse de travail qui permette de rendre compte de l'influence des relations de production mondiale, en particulier des changements qui eurent lieu dans l'économie mondiale et sa gouvernance mondiale ainsi que du caractère sous-développé des économies de l'Argentine et du Brésil. En deuxième lieu, ces approches reposent sur une théorie restreinte concernant le rôle des acteurs impliqués, y compris l'État,

leurs motivations, ou sur les coalitions dans lesquelles ils s'engagent pour poursuivre leurs objectifs.

Dans le chapitre suivant, et après avoir démontré la nécessité d'incorporer la question de l'insertion périphérique des économies en développement dans une approche théorique sur l'intégration régionale en Amérique latine, nous nous tournerons, en troisième lieu, vers les approches de l'Economie politique internationale et du néo-institutionnalisme. Nous profiterons de la large réflexion de la première, à cheval entre l'économie et les relations internationales, sur les stratégies nationales d'intégration à l'économie mondiale, le rôle du commerce international dans la croissance économique et son impact sur les clivages politiques et sociaux au niveau national. Nous emprunterons à la seconde son regard aigu sur l'interaction entre les enjeux institutionnels, les coalitions et les idées.

L'objectif est de proposer une hypothèse nouvelle capable de fournir à la fois une explication sur les acteurs pertinents et sur la dynamique de formation de leurs préférences quant à la politique économique extérieure à l'Argentine et au Brésil. La même hypothèse doit permettre, logiquement, d'avancer une explication alternative sur l'économie politique de l'intégration régionale pour ces deux pays de l'Amérique du Sud.

Nous verrons encore une fois qu'il est nécessaire d'adapter les théories proposées jusqu'ici pour incorporer de nouveaux phénomènes tels que la fragmentation spatiale de la production et souligner la spécificité des acteurs et des dilemmes auxquels sont confrontées les économies en développement. Il sera proposé que, dans la nouvelle économie mondialisée, les coalitions autour de la politique commerciale soient structurées par rapport à l'objectif de maximiser la captation de rentes dans les chaînes de valeur mondiales.

Chapitre I : critique des approches sur l'intégration régionale

1.1. Les théories de l'intégration

Les processus plus ou moins formels dans lesquels deux ou plusieurs nations s'engagent pour atteindre des objectifs politiques, commerciaux et économiques peuvent être analysés à partir de différentes optiques. La théorie des régimes développée au sein des Relations internationales (Krasner, 1981 et notamment Keohane, 1984) aborde les sources politiques et économiques de la coopération parmi les États. L'économie politique internationale et les études du régionalisme comparé fournissent aussi des modèles qui visent à expliquer l'intégration commerciale dans l'économie mondiale (Rogowski, 1989 ; Hixcox, 2002) et l'engagement dans des projets d'intégration régionale (Mansfield et Milner, 1999).

Pourtant, les études qui s'inscrivent dans le régionalisme comparé et la théorie des régimes n'ont pas été les sources principales des théories sur l'intégration. C'est l'expérience de l'Union européenne qui inspira la création d'un champ de recherche et de développement théorique. En effet, les théories de l'intégration furent principalement élaborées afin d'expliquer la formation de l'Union européenne (Laursen, 2010, p.3).

1.1.1. L'expérience de l'intégration européenne comme base de formulation des théories

Le néofonctionnalisme

Le néo-fonctionnalisme fut le premier modèle développé pour tenir compte de l'intégration européenne. Mais il fut aussi celui qui attira le plus de critiques, bien que certaines d'entre elles fussent injustifiées.³ Laissée de côté au début des années 1970, la résurgence de l'Union européenne dans les années quatre-vingt semblait justifier à nouveau l'effort d'explorer ses contributions théoriques (Niemann et Schmitter, 2009).

La dynamique de la diffusion de l'intégration selon les premiers néo fonctionnalistes fut capturée par la notion de *spillover*. Selon Haas (1958 :383), l'intégration dans un secteur de l'économie déclencherait le besoin « technique » d'y intégrer d'autres secteurs. Plus d'interdépendance

³ . Niemann et Schmitter, par exemple, argumentent que plusieurs critiques de la théorie néofonctionnaliste « misrepresent its claims, distort its arguments or interpret the theory selectively » (Niemann et Schmitter, 2009 p. 51).

favoriserait à son tour plus d'intégration. Une logique expansive serait donc inhérente au processus d'intégration lui-même.

Cependant, le néofonctionnalisme fut accusé d'avoir une conception simpliste de la politique au niveau national. Selon Moravcsik (1993), par exemple, loin de représenter une pression homogène en faveur d'une coopération accrue, les positions négociatrices des États membres de l'Union européenne, souvent contradictoires, s'expliqueraient surtout par un modèle de formation de coalitions sur base de préférences définies par des conflits distributifs.

Comme réponse, le néofonctionnalisme modifia plusieurs de ses présupposés. Niemann (2004), par exemple, refuse l'automatisme de la dynamique du « spillover ». Il regarde l'intégration comme un processus dialectique, le résultat de forces dynamiques et de forces contraires (*countervailing forces*). À cet égard, deux forces contraires sont identifiées par Niemann. D'une part, la « conscience de souveraineté » parmi les acteurs qui refusent de déléguer davantage de compétences au niveau supranational. D'autre part, l'existence des contraintes nationales, telles que les groupes de pression et les coalitions politiques.

En même temps, les néofonctionnalistes raffinèrent les conditions pour la vérification du *spillover*, en particulier les concepts de *spillover fonctionnel* et *politique*. Par exemple, Niemann (2004) travailla sur les conditions dans lesquelles les élites gouvernementales et non gouvernementales peuvent préférer une solution supranationale (cité par Niemann et Schmitter, 2009, p. 56). Selon Lindberg et Scheingold (1971) et Schmitter (1971), le *spillover* représente une stratégie des acteurs parmi d'autres. Les trois étaient d'accord sur le fait que davantage d'interdépendance pouvait également générer des controverses entre les membres engagés dans un processus d'intégration (Rosamond, 2000, pp. 64-65).

L'intergouvernementalisme

Malgré ces adaptations et face aux limitations de la vision « technocrate » du néofonctionnalisme, c'est l'intergouvernementalisme libéral qui devint dans les années 1990 le modèle de base pour aborder l'intégration européenne (Moravcsik et Schimmelfennig, 2009). Bien sûr, l'intergouvernementalisme était déjà le principal adversaire du néofonctionnalisme, grâce aux auteurs comme Hoffmann (1964), mais ce fut l'approche proposée par Moravcsik (1993) et développée plus exhaustivement dans sa thèse *The Choice for Europe* (1998) qui introduisit une théorie complète de l'intégration européenne.

Pour l'intergouvernementalisme l'intégration européenne ne serait pas le résultat d'un processus technocratique. Au contraire, elle serait l'aboutissement d'accords politiques négociés pour faire face aux problèmes de coordination posés par les flux de commerce intra- industriels et d'investissements qui eurent lieu dans les économies du Nord après la fin de

la seconde guerre mondiale (Moravcsik, 1998, p. 4). Influencé par Keohane, Moravcsik postule que l'Union européenne est un régime international centré sur la coordination de politiques (Moravcsik, 1993, p. 481) dont le design institutionnel serait une solution aux défis de la mise en oeuvre des résultats des négociations intergouvernementales.

Selon les intergouvernementalistes, l'étude de l'intégration régionale devait analyser de manière séquentielle différentes étapes de la procédure décisionnelle. D'abord, il était nécessaire d'avoir une théorie sur la formation de préférences des acteurs internes. L'inter- gouvernementalisme proposa alors d'emprunter à la théorie économique des hypothèses sur la prise de position des acteurs rationnels et la formation des coalitions qui influencent les preneurs de décision gouvernementaux (idem, 477).

L'intergouvernementalisme établit comme hypothèse que les préférences des acteurs économiques étaient adoptées par les preneurs de décisions gouvernementales comme positions nationales et amenées à la table de négociations internationales. Le deuxième pas, alors, était de se munir d'une théorie sur les négociations intergouvernementales. L'inter gouvernementalisme libéral prédit que les résultats des négociations reflètent les relations de pouvoir asymétriques, les *trade offs* et le niveau d'engagement des acteurs dans un domaine spécifique, occasionnellement avec des « issue linkages » et paiements compensatoires (Moravcsik, 1993, p. 480 et 1998, p. 8).

Finalement, l'intergouvernementalisme proposa d'explorer les raisons et les conditions dans lesquelles les États choisissent de déléguer la prise de décisions. La réponse de Moravcsik fut que les États acceptent de partager leur souveraineté, lorsqu'il est nécessaire d'assurer le respect des accords négociés (Moravcsik et Schimmelfennig, 2009).

Cette séquence des échelons théoriques permet donc aux intergouvernementalistes d'analyser l'intégration européenne comme une série de décisions rationnelles prises par les leaders gouvernementaux. Ces décisions sont le résultat d'équilibres d'intérêts économiques nationaux, de négociations intergouvernementales dans lesquelles le pouvoir relatif des États, lié à l'interdépendance asymétrique, est décisif (Moravcsik, 1998, p. 18).

A défaut d'être un cadre théorique formulé pour comprendre l'Union européenne, l'intergouvernementalisme installa fermement un dialogue (peut-être mieux que « mit en regard » ?) entre les études européennes et l'économie politique, les théories des relations internationales et la théorie comparée (Wallace, Caporaso, Schampf et Moravcsik, 1999, p. 161). En effet, l'approche de l'intergouvernementalisme mit en lumière pas mal d'éléments d'importance pour comprendre la dynamique de l'intégration régionale. Mais il y en a deux qu'il convient de retenir. D'abord, Moravcsik souligna l'importance de la convergence des intérêts économiques comme condition nécessaire de l'intégration européenne. En deuxième lieu, il

démontra que l'intégration régionale n'implique pas un processus d'érosion des États nationaux ou une manière de contourner leurs intérêts et procédures de prise de décisions. Loin d'être un processus largement économique mené par des technocrates, l'intégration relèverait de la politique économique et refléterait dès lors les choix faits par les gouvernants pour parvenir aux objectifs de l'État (Moravcsik, 1998, p. 4).

Pourtant, le pouvoir analytique de l'intergouvernementalisme ne ménagea pas ses critiques. Non seulement de la part de ceux qui attribuaient un rôle plus important aux institutions européennes, mais aussi de ceux qui lui reprochaient de trop se concentrer sur les grands moments fondateurs de l'Union européenne, au détriment des processus silencieux qui se déroulent quotidiennement au niveau de la bureaucratie et des acteurs économiques.

1.1.2. L'intégration européenne comme étude comparée

Le néofonctionnalisme d'abord, et l'intergouvernementalisme ensuite, se sont révélés les plus ambitieuses des théories de l'intégration. Leurs fondateurs attachèrent une grande importance à la formulation des hypothèses générales sur l'intégration à partir de l'étude de cas européens (Rosamond, 2000, 16).

En revanche, après plusieurs décennies d'études, un certain scepticisme s'est développé à l'égard de la possibilité d'atteindre l'objectif, qui était de mettre sur pied « la théorie de l'intégration régionale ». Plusieurs auteurs proposèrent d'abandonner l'étude de l'Union européenne comme objet unique et de l'aborder à partir d'une perspective comparée avec les outils théoriques disponibles dans les sciences politiques, la sociologie et l'économie (Hix, 1994; Warleigh-Lack et Van Langenhove, 2010 ; Genna et Lombaerde, 2010).

Ils postulèrent que pour comprendre comment l'Union européenne fonctionne au jour le jour il était nécessaire de la considérer comme un système politique et d'employer les outils et approches de la politique comparée (Hix, 2007, p. 577). Sans rejeter son caractère « unique », les comparatistes argumentaient que tous les systèmes politiques devaient faire face à certains défis communs. Par exemple, les processus de prise de décisions, l'impact distributif de ces décisions ou encore le regroupement des intérêts et leur représentation (Hix, 2007, p. 580).

Ce point de vue ouvrit le champ à une nouvelle vague d'études qui proposaient un dialogue avec le « nouveau régionalisme » ou qui empruntaient les points de vue du « nouvel institutionnalisme », de la théorie des réseaux, du « constructivisme », pour n'en citer que quelques-uns. Bien sûr, le néofonctionnalisme et l'intergouvernementalisme adoptèrent eux aussi des approches de la sociologie (fonctionnalisme) ou des relations internationales (*two level-games* - Putnam, Evans et Jacobson, 1988)). Comme le signala Moravcsik, étant donné le caractère d'« objet unique » de

l'Union européenne, elle n'avait pas besoin d'une théorie *sui generis* (Moravcsick, 1993, p. 474).

Toutefois, les nouvelles études ne cherchent plus à déduire une logique complète de l'intégration européenne (comme l'ont essayé les deux « grandes » théories précédentes) mais seulement à expliquer un aspect particulier (Peterson, 1995, Verdun, 2005). L'abandon de la « grande théorie » s'est manifesté aussi par l'apparition de nouvelles théories de moyenne portée, tels que la Gouvernance multi-niveaux (GMN).

L'étude de l'Union européenne ne constituait alors plus une étude sur l'intégration, mais une étude de la « gouvernance » (Rosamond, 2000, p. 109). Il s'agissait désormais d'étudier comment l'Union européenne fonctionnait, au lieu d'élaborer des propositions sur la nature de l'intégration européenne. Ces nouvelles études se caractérisaient par un ancrage théorique spécifique visant à analyser un aspect de l'intégration européenne particulièrement propice aux outils théoriques qui édifient leur approche. Ainsi, les nouveaux institutionnalistes étudièrent les procédures décisionnelles au sein du Parlement et du Conseil européen tandis que les sociaux-constructivistes analysaient les questions liées à la formation ou à l'existence d'une identité européenne. De ce fait, il leur arrivait parfois de déboucher sur des conclusions proches de certaines constatations des néofonctionnalistes ou des intergouvernementalistes (Risse, 2009, p. 144) ; mais de façon générale, ils laissaient de côté ce débat qui avait caractérisé auparavant les études du cas européen.

Le nouvel institutionnalisme

Dans ce nouveau contexte de recherche, le « nouvel institutionnalisme » s'est consolidé comme le cadre théorique par excellence pour analyser le fonctionnement de l'Union européenne. Bien sûr, le nouvel institutionnalisme n'est pas né de la théorie de l'intégration, mais il reflétait, en revanche, la graduelle réintroduction des institutions dans les études des sciences politiques en général (Pollack, 2009, p. 125).

Depuis les années 1990, qui témoignent de la résurgence des études institutionnalistes, le « nouvel institutionnalisme » évolua dans plusieurs directions. Peters, par exemple, compte au moins six approches différentes dans le paysage du nouvel institutionnalisme (Peters, 2012, p. 19).

Dans l'œuvre collective organisée par Wiener et Diez (2009), M. Pollack révèle la contribution du nouvel institutionnalisme dans les études européennes et focalise sa réflexion sur l'institutionnalisme de l'action rationnelle et l'institutionnalisme historique, tandis que T. Risse récapitule les apports du social-constructivisme, y compris le social-constructivisme institutionnel.

Les institutionnalistes de l'action rationnelle considèrent les institutions comme des entités formelles et des ensembles de règles qui imposent des

obligations à des acteurs égoïstes (Rosamond, 2000, p. 115). De manière peu surprenante, ils focalisèrent leur batterie d'outils de recherche sur la procédure législative, les modalités de vote au sein du Conseil et les relations interinstitutionnelles entre la Commission, le Conseil et le Parlement (Pollack, 2009, p. 130).

Quant aux institutionnalistes historiques, ils soulignent que les acteurs ne sont pas complètement conscients des conséquences de leur participation dans les institutions. Ils préférèrent dès lors étudier, par exemple, les conditions dans lesquelles une institution ou une politique reste en vigueur en dépit des changements de contexte (*joint decision trap*), ou comment les procédures décisionnelles sont guidées par des règles existantes et des décisions prises dans le passé (*path dependence*). Les fonds structurels et la politique agricole commune furent des candidats naturels pour les deux phénomènes (Pollack, 2009, p. 138).

Enfin, Risse fait noter trois éléments mis en évidence par l'approche du social-constructivisme : la question de l'identité européenne, la façon dont l'intégration européenne forge les identifications et les intérêts des acteurs nationaux et, finalement, les stratégies discursives sur l'intégration européenne (Risse, 2009, pp. 151-156).

Le constructivisme et la discussion sur l'identité européenne peuvent fournir une base pour analyser la projection internationale de l'Union européenne (voir, par exemple, le concept très intéressant de *Europe as normative power*). Pourtant, le trait commun des approches de la gouvernance et des diverses variantes institutionnalistes est l'attention portée aux processus à l'intérieur de l'Union européenne, plutôt que son interaction avec le contexte international.

D'autre part, et malgré ces développements au niveau des études de l'intégration européenne, la plupart des travaux sur le MERCOSUR réalisés jusqu'ici est resté circonscrit de manière explicite ou implicite dans les cadres conceptuels du néofonctionnalisme et de l'intergouvernementalisme. Peu nombreuses sont les recherches qui profitent des opportunités ouvertes par ces nouvelles approches théoriques.

Nous aurons l'opportunité de les considérer à nouveau à l'heure de proposer une approche adaptée à l'étude des politiques d'intégration en Amérique du Sud. Cependant, il nous faudra d'abord examiner le courant de recherches sur le régionalisme issu de la tradition de la science politique américaine et ancré sur l'économie politique du commerce international (Verdun, 2005). Contrairement aux études sur l'intégration européenne, les approches comme le régionalisme ouvert placent l'économie internationale au centre de sa recherche sur l'intégration régionale.

1.1.3. L'intégration selon la perspective du « nouveau régionalisme » et la théorie des régimes

Les sources économiques de l'intégration furent indirectement analysées par les théories du commerce des temps d'Adam Smith et David Ricardo. Pourtant, Viner (1950) fut parmi les premiers à développer une approche qui n'expliquait pas seulement pourquoi les pays commercent entre eux, mais aussi pourquoi ils seraient intéressés à s'engager dans une union douanière.

Le régionalisme ouvert

Mais ce fut la vague de projets d'intégration de début des années 1990 qui marqua le début d'une large série de travaux dans les rubriques du *new regionalism* ou encore *open regionalism*. La dernière expression naquit vingt ans plus tôt dans le contexte de la coopération économique entre les pays du bassin Asie-Pacifique, devenant le mot clé du forum sur la coopération économique pour l'Asie-Pacifique (Guerrero Valencia, 2012). Le régionalisme ouvert fut avancé par les fonctionnaires de la Commission économique pour l'Amérique latine à la fin des années quatre-vingt dans le cadre de l'épuisement des politiques d'industrialisation par remplacement aux importations (*IRI*). En 1994 est publié un document très influent, intitulé : *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe : la integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad*. Le travail de la *CEPAL* devint un synonyme de « régionalisme ouvert » dans le contexte latino-américain, de la même manière que les travaux de Raul Prebisch dans les années cinquante avaient fourni le soutien intellectuel aux premiers projets d'intégration (Malamud, 2010, p. 639). Mais, si à cette époque il s'agissait de créer un marché élargi pour les marchandises produites sous l'*IRI*, cette fois la Commission Economique pour l'Amérique Latine et le Caraïbe (*CEPAL*) concevait l'intégration comme un processus d'ouverture aux flux commerciaux internationaux à travers une réduction des tarifs douaniers et, plus généralement, d'une harmonisation de la législation nationale avec les règles de l'Accord General sur les Tarifs et le Commerce, connu par son acronyme en anglais comme le *GATT* (l'Organisation mondiale du commerce (*OMC*) n'avait pas encore été créée).⁴

Le new regionalism

L'expression *new regionalism*, en revanche, fut la préférée d'une série de spécialistes des études économiques comparées. L'approche habituelle dans ce genre de recherches était d'analyser le régionalisme à partir de son impact sur le commerce. Les alliances régionales étaient appréciées aussi bien comme des forteresses contre la mondialisation que comme des tremplins permettant d'accéder aux marchés internationaux (Rosamond,

4. Voir par exemple, Fuentes (1994, p.85)

2000, p. 181). Mansfield and Milner (1999) mettent en lumière le rôle du régionalisme à l'heure de « verrouiller » les réformes pro marché au niveau national. Ils préviennent, toutefois, que les gouvernements peuvent choisir de s'incorporer à un projet d'intégration régionale pour se protéger de la concurrence internationale tout en préservant un accès préférentiel au marché de leur(s) partenaire(s) (Mansfield and Milner, 1999, 605).

Dans un passage en revue de la littérature, Krapohl (2011) identifie quelques conclusions tirées par les théoriciens du *open regionalism*, à savoir : l'intégration régionale peut être complémentaire d'une stratégie basée sur les exportations, grâce aux avantages de la taille et de la stabilité des marchés ; elle peut attirer des investissements et elle peut améliorer le pouvoir de négociation sur la scène internationale. Finalement, l'intégration peut réduire les conflits et fournir des incitants pour réformer les institutions politiques nationales (Krapohl et Fink, 2011, p. 5).

La théorie des régimes

Du point de vue des approches provenant de la discipline des relations internationales, la théorie des régimes formulée à l'origine par Krasner (1981), et notamment l'approche néolibérale de Keohane (1984) visaient aussi à dévoiler les sources de la coopération internationale. Que l'acteur principal soit l'État-Nation lui-même ou les élites au pouvoir, la théorie des régimes partage avec le régionalisme économique et les théories du commerce international la prémisse du choix rationnel. Krasner, plus proche de l'école réaliste dans les RR.II., présente les régimes comme de simples instruments qui favorisent la coopération entre des acteurs étatiques égoïstes. Le « néolibéral » Keohane, en revanche, emploie le modèle de l'action collective pour expliquer la formation des institutions internationales et démontrer que ces dernières changent la structure des attentes des acteurs.⁵

L'offre et la demande d'intégration

Une dernière approche très influente qui analyse l'intégration régionale du point de vue comparé fut développée par Mattli (1999a et 1999b). L'approche de Mattli, très proche de celle de Moravcsik (1998) et à la microéconomie sous-jacente du régionalisme ouvert, eut une grosse influence dans les analyses de l'intégration régionale en Amérique du Sud.

Pour Mattli, le succès de l'intégration résulte de la combinaison de deux facteurs : la demande des acteurs nationaux, notamment les acteurs économiques, et l'offre de réponse de la part des acteurs politiques. Notons qu'une hypothèse importante de la proposition de Mattli est l'existence d'un

⁵ . Sa contribution clé, intitulée «Après l'hégémonie. Coopération et désaccord dans l'économie politique internationale », fut publiée en 1984. Dans son livre, apparu lorsque le déclin de l'hégémonie des États-Unis était un sujet central de débats, Keohane refuse l'idée selon laquelle ce serait seulement l'existence d'un « hégémon » qui rendrait possible la coopération.

État prêt à prendre le rôle de leader de l'intégration. Cet État peut servir de coordinateur d'obligations et de règles et, surtout, il peut aider à soulager les conflits distributifs en agissant comme un *regional paymaster* (Mattli, 1999b, p. 14).

Les deux concepts clés des néofonctionnalistes (*functional spillover* et *political spillover*) anticipaient la métaphore économique d'offre et de demande. De la même manière les différents niveaux d'analyse proposés par Moravcsik (1998), c'est-à-dire la formation de préférences à l'intérieur de la société et les négociations parmi les preneurs de décisions, répliquent analytiquement les concepts d'offre et de demande.

Ce passage en revue nous paraît représentatif des théories les plus courantes à propos de l'intégration régionale. Nous sommes maintenant mieux préparés pour examiner comment elles furent utilisées pour expliquer le déroulement de l'intégration régionale en Amérique latine, notamment le MERCOSUR.

1.2. Les théories de l'intégration et les explications sur la coopération et le conflit au sein du MERCOSUR

Il y a plusieurs exemples d'utilisation des théories sur l'intégration régionale pour analyser l'expérience latino-américaine. La théorisation sur l'Union européenne fut adaptée ou directement appliquée pour analyser les programmes d'intégration régionale et ceci d'autant plus que, sur le plan pratique, l'Union européenne demeurait un « benchmark » pour mesurer les progrès régionaux. De la même manière, et comme dans le cas des théories sur l'intégration européenne, la réflexion théorique en Amérique latine suivit les vagues successives de projets d'intégration (Malamud, 2010, p. 643).

Le néofonctionnalisme s'est trouvé parmi les premières théories à être employées, et cela en dépit d'être la moins adaptée à la réalité latino-américaine. Plusieurs éléments que les néofonctionnalistes considéraient de manière explicite ou implicite (démocratie, société civile forte, développement institutionnel) comme étant à l'origine d'une dynamique d'intégration (notamment le *spillover*) n'étaient pas trouvables au même degré en Amérique latine.

En revanche, l'intergouvernementalisme formulé par Moravcsik, ainsi que d'autres approches telles que le *two-level games* (Putnam, Evans et Jacobson, 1988) furent empruntés à plusieurs reprises. Leur regard, axé sur le *bargaining* intergouvernemental, semblaient plus appropriées pour expliquer l'intégration latino-américaine, marquée en général par l'absence d'institutions supranationales.

L'analyse de l'intégration latino-américaine n'a pas toujours été soustraite à la confrontation avec d'autres approches. Par exemple, Gómez-Mera employa le constructivisme (Wendt, 1992) pour suggérer qu'une identité

partagée s'était développée au sein du MERCOSUR (Gómez Mera, 2005).

1.2.1. Les explications proposées à propos du MERCOSUR

Plusieurs explications proposées jusqu'ici tentèrent d'aborder les raisons de l'impasse dans laquelle se trouve le MERCOSUR.

Tout en tenant compte de l'abondance de travaux portant sur l'intégration régionale en Amérique latine, en particulier sur le MERCOSUR, l'emploi d'un critère de classification s'impose. On suivra ici la distinction faite par Mattli (1999a et 1999b) entre demande et offre d'intégration pour organiser la revue des approches employées pour analyser le fonctionnement de la coopération régionale au sein du MERCOSUR.

La demande d'intégration : l'interdépendance entre l'Argentine et le Brésil

Les arguments qui soulignent l'absence de demande de la part des sociétés des États membres utilisent différents indicateurs pour démontrer la basse interdépendance entre les économies argentine et brésilienne. Burges (2005), par exemple, affirme que le progrès de l'intégration régionale est dépendant des interactions économiques au niveau non-étatique, capables de mobiliser l'opinion publique (Burges, 2005, p. 438). Burges examine les flux de commerce et d'investissements en Amérique du Sud et constate qu'il n'y a pas de chaînes de valeur en voie de formation et que les investissements sont largement limités à l'énergie. Il arrive donc à la conclusion qu'il n'y a pas de base économique suffisante pour déclencher un processus d'intégration profonde entre l'Argentine et le Brésil.

En effet, après avoir augmenté notablement au début des années 1990, la croissance des échanges commerciaux entre l'Argentine et le Brésil devint moins importante par rapport à l'augmentation des échanges avec le reste du monde. Pourtant, cet argument se heurte à des difficultés à l'heure d'éclaircir les trois questions suivantes. En premier lieu, il ne permet pas d'expliquer pourquoi l'Argentine et le Brésil ratifièrent régulièrement leur engagement avec le programme de consolidation de l'union douanière, bien que n'étant pas d'accord sur tous les éléments du programme. En deuxième lieu, ses conclusions négligent la haute dépendance de l'Argentine par rapport au marché brésilien, surtout dans des secteurs clés, comme l'automobile. De la même manière, elles sous-estiment l'importance de l'Argentine comme marché pour les exportations brésiliennes de biens de capital. Finalement, ces analyses oublient aussi que le commerce n'est pas le seul indicateur d'interdépendance.

Les deux économies sont, au contraire, fortement inter-reliées. En effet, l'histoire économique récente est pleine d'exemples témoignant de l'interdépendance entre les performances économiques des deux pays, notamment au niveau des déséquilibres macro-économiques, surtout de la part de l'Argentine vis-à-vis du Brésil. Bouzas (2004, p. 64) affirme que

les *spillovers* au niveau des investissements et de la macroéconomie furent significatifs.

Bien sûr, il ne faut pas négliger l'influence des interactions entre groupes sociaux des deux côtés de la frontière, particulièrement ceux liés à la production économique (chefs d'entreprise, syndicats). Pourtant, pour accorder à cette influence un vrai pouvoir explicatif il faut aller au-delà de la simple agrégation d'indicateurs sur le commerce et l'investissement. Il faudrait placer ces données dans une hypothèse et un cadre théorique plus sophistiqués.

Le problème ne se situe pas dans le niveau d'interdépendance même, mais dans son caractère asymétrique. Les problèmes de distribution de coûts et de bénéfices entre l'Argentine et le Brésil sont souvent associés à cette asymétrie. Pourtant, ce type de problèmes d'interdépendance est précisément la source des incitants pour améliorer la coordination, même si celle-ci n'est menée que pour des raisons défensives (éviter des impacts négatifs sur l'économie proprement dite).

L'interdépendance n'est pas elle-même un synonyme d'harmonie. Elle peut provoquer des conflits d'intérêt (les *spillbacks* décrits par les néo-fonctionnalistes). S'il est vrai que l'interdépendance, fortement asymétrique, entre l'Argentine et le Brésil est loin d'être négligeable, il faut se demander pourquoi elle trouve des difficultés à générer des *spillovers* positifs. Nous verrons plus tard que la manière dont les deux économies en question sont, chacune de son côté, reliées de manière subordonnée à l'économie mondiale se présente comme une limite aux bénéfices potentiels de l'intégration régionale. Ces derniers s'avèrent insuffisants pour neutraliser les conflits distributifs localisés entre secteurs gagnants et perdants de l'intégration.

1.2.2. L'offre d'intégration

Les explications qui posent la question des problèmes de coopération liés à l'interdépendance asymétrique explorent très souvent l'absence de ce que Mattli (1999a et 1999b) appela «l'offre d'intégration». En particulier, l'absence d'un État prêt à jouer le rôle de puissance hégémonique (voire Mattli, 1999a et 1999b). Pedersen (2002) présente aussi une théorie de l'hégémonie coopérative et affirme que le régionalisme réussit là où il y avait des asymétries de pouvoir et de ressources, tandis qu'il se soldait par un échec lorsqu'il n'y avait pas de puissance hégémonique.

Dans le cas spécifique du MERCOSUR, Mattli (1999a et 1999b) Peña (2001), Bouzas (2004), Burges (2005) et Malamud (2010) soulignent la réticence ou l'impossibilité du Brésil à faire face aux coûts de l'intégration ou,

dans le langage de la théorie des jeux, de surmonter les problèmes d'action collective associés au «dilemme du prisonnier».

Ces approches empruntent de manière plus ou moins explicite les concepts développés par les théoriciens proches du réalisme comme Kindelberger (1973) et Gilpin (1987), et du néolibéralisme comme Keohane (1984) dans les différentes versions de la «théorie de la stabilité hégémonique».

L'hégémonie brésilienne

En effet, la théorie de la « nécessité » de l'hégémonie brésilienne extrapole sur le plan de l'Amérique du Sud une théorie élaborée pour donner une lecture particulière du rôle des États-Unis comme garants des règles du système économique international d'après-guerre. Cette proposition ignore d'autres options ouvertes pour résoudre les problèmes de coordination. En l'occurrence, comme nous le trouvons dans le cas de l'expérience européenne mais aussi dans l'expérience à l'origine du MERCOSUR. De ce point de vue, l'hypothèse de l'hégémonie a un contenu normatif/préscriptif, souvent employé par les autres membres du MERCOSUR pour demander des concessions au Brésil (Burgess, 2005, p. 451).

Bien entendu, les défenseurs de cet argument ont deux points en leur faveur. En premier lieu, il est toujours important d'examiner les préférences et les intérêts des acteurs, surtout s'il s'agit de la principale puissance régionale. Sur ce sujet, les défenseurs de l'hypothèse de l'hégémonie avancent deux types d'arguments : soit que le Brésil manque du pouvoir matériel (ressources économiques et financières) pour payer les coûts d'une intégration approfondie avec ses voisins du MERCOSUR, soit qu'il ne manque pas de ressources, mais que les bénéfices produits sont insuffisants pour les élites brésiliennes, autrement dit que l'évaluation coût-bénéfice faite par les élites brésiliennes est négative. Selon cette explication, le Brésil poursuivrait un *leadership* régional sans coûts économiques. Cela serait seulement compatible avec une intégration régionale faible et concentrée dans le secteur de l'énergie, où se situeraient les principaux intérêts économiques du pays (Burgess, 2005). Ce dernier argument, que Burgess expose sans le développer en profondeur, met en évidence la nécessité de formuler une hypothèse sur la construction et la configuration des intérêts des acteurs importants pour la politique extérieure du Brésil.

D'autre part, comme le montre Malamud dans son article *A leader without followers* (2011), les ambitions de *leadership* régional d'un pays doivent encore trouver une réaction positive de la part de ses voisins régionaux. En effet, l'«hégémonie» et sa contrepartie, l'«asymétrie», sont des concepts relationnels. Il nous paraît donc plus approprié de développer des hypothèses sur l'interaction entre l'Argentine et le Brésil dans le MERCOSUR. Ces hypothèses devront être capables d'expliquer le comportement et la configuration d'intérêts des deux pays, et pas seulement de l'un d'entre eux.

L'hégémonie relationnelle

Burges (2008) essaie de saisir cette dimension relationnelle de l'hégémonie du point de vue du Brésil. Il adapte le concept gramscien d'hégémonie pour expliquer la politique régionale brésilienne à travers l'idée d'« l'hégémonie consensuelle ». Selon Burges, la recherche de consensus régionaux est une stratégie de substitution utilisée par le Brésil, dont l'acteur principal serait le ministère des Affaires étrangères (*Itamaraty*), afin de compenser le manque de ressources matérielles. Les motivations brésiennes derrière ses objectifs « hégémoniques » sont largement implicites dans le travail de Burges, en dépit de l'affirmation générale que le but serait la consolidation de marchés pour ses produits manufacturés (Burges, 2008, p. 76).

Parfois, l'argument semble fonctionner dans le sens inverse, c'est-à-dire que les intérêts économiques suivent les priorités politiques. Par exemple, quand l'auteur affirme qu'à travers le commerce régional « *Itamaraty envoya des cinquièmes colonnes dans le but d'orienter les intérêts internes d'autres pays de l'Amérique du Sud vers le Brésil comme outils pour propulser son projet d'ériger la région en espace géopolitique et géoéconomique* » (Burges, 2008, p.78). En dépit de tous les efforts brésiliens, Burges arrive à la conclusion que l'hégémonie consensuelle n'a pas remporté un vrai succès au Brésil, ce qui ne veut pas dire que le pays n'a pas obtenu de bénéfices, opinion partagée par Malamud (2011).

Les sources (négligées) des intérêts brésiliens

Malgré la référence à Gramsci, Burges néglige une des dimensions les plus intéressantes dans l'idée d'hégémonie chez le penseur italien. En effet, selon Gramsci, l'hégémonie n'est pas organisée à partir de l'État comme acteur exclusif, comme dans les approches réalistes, mais précisément à travers des alliances entre secteurs sociaux hors et dans l'État et dont le pouvoir naît de la relation avec les moyens de production. En oubliant cette dimension, Burges se prive de l'opportunité d'aborder les sources des intérêts brésiliens dans la politique extérieure.

En accord avec ce dernier auteur, Malamud (2011) affirme que le Brésil fut contraint à employer des ressources conceptuelles, c'est-à-dire la construction de ce que Nye appela un *soft power* (Nye, 1990 cité par Malamud, 2011, p. 5). Malamud lui non plus ne fournit pas d'hypothèses sur les motifs derrière la recherche de l'hégémonie régionale. En revanche, il prend comme base de son analyse un point de vue largement négligé par la littérature sur l'intégration régionale – bien que présent dans la littérature sur la politique extérieure brésilienne. Il s'agit de l'interprétation de la politique régionale brésilienne dans le contexte plus large de la politique internationale du pays.

Comme Malamud, plusieurs auteurs remarquèrent le nouvel activisme international du Brésil (Soares de Lima, 2004; Vigevani & Cepaluni, 2007 ;

Hirst, Soares de Lima & Pinheiro, 2010; Flermes, 2010; Howlett Martin, 2012; Schenoni, 2012 ; Pereira Lamoso, 2012). Ainsi, depuis le début des années 2000, et particulièrement avec la montée au pouvoir du Président da Silva, le Brésil aurait notablement augmenté ses engagements internationaux dans les fora multilatéraux (comme la Conférence sur le changement climatique), renforcé sa présence en Afrique et réchauffé ses relations avec les États-Unis et l'Union européenne (Hirst, Soares de Lima et Pinheiro, 2010).

Qu'est-ce qui aurait déclenché cet activisme? L'explication est puisée dans le changement de l'économie politique mondiale qui aurait bénéficié aux pays émergents (Hirst, Soares de Lima et Pinheiro, 2010). D'autres chercheurs y ajoutent la stabilité économique nationale atteinte durant la présidence de Cardoso (1996-2004). Celle-ci aurait « libéré » la politique extérieure brésilienne de ses tâches « défensives », c'est-à-dire, celles qui permettent d'assurer la crédibilité du pays (Hirst, Soares de Lima et Pinheiro, 2010 ; Howlett Martin, 2012).

Pourtant, aucune de ces analyses n'explore les sources des « ambitions » brésiennes. L'hypothèse tantôt implicite, tantôt explicite, est que les élites brésiennes partagent l'ambition d'élever le pays au statut de puissance mondiale, place qu'il mériterait de manière naturelle de par sa dimension continentale, sa population et ses richesses en matières premières (voir, par exemple, Soares de Lima, 2004). Les études sur la politique extérieure du pays se sont largement restreintes à la formulation de la politique extérieure comme processus bureaucratique (Puntigliano, 2008), à la discussion sur le monopole d'*Itamaraty* sur la formulation de la politique extérieure versus la participation d'autres agences de l'État (Schenone, 2012) ou encore aux « traditions diplomatiques » et aux idées partagées par l'entourage présidentiel (Vigevani et Cepaluni, 2007). Aucune de ces analyses ne met en question les possibles « inputs » externes à l'État, même lorsqu'il s'agit d'expliquer la politique commerciale brésilienne. Ce fait est plus étonnant si on tient compte du fait qu'il y a plusieurs travaux sur l'intégration du Brésil à l'économie mondiale ou à l'économie régionale (Caixeta Arraes, 2010; Canuto, Cavallari & Reis, 2013). À ce sujet, on constate une même indifférence entre l'économiste et le chercheur en relations internationales sur l'interaction entre l'économie et la politique internationale.

Donc, d'une part, nous avons une vision réaliste du point de vue de la politique internationale, qui combine ressources matérielles et activisme des acteurs du système. D'autre part, il y a les analyses qui relèvent de la sous-discipline de politique extérieure, telles qu'elles étaient courantes aux États-Unis, c'est-à-dire, l'étude du *decision making process* dans une arène de compétition bureaucratique.

Les origines sociales des intérêts de l'État

Il est vrai que d'autres approches théoriques furent employées, telles que le modèle *two-level games* développé par Putnam, Evans et Jacobson (1988) dans le paradigme libéral ou les analyses sur le rôle des ensembles d'idées et institutions (Sikking, 1991), mais elles sont rarement sorties des frontières de l'État. Vigevani et Cepaluni (2007) par exemple, partagent l'idée courante que la formulation de la politique extérieure brésilienne est largement isolée de la société civile et que, par conséquent, les théories pluralistes (Putnam, Evans et Jacobson, 1988 ; Moravcsik, 1998) mettant en avant le rôle des groupes d'intérêts et forces sociales auraient une valeur limitée à l'analyse (Vigevani & Cepaluni, 2007, p. 274).

Parmi les exceptions, Gomez Mera (2013) présente une interprétation « réaliste » qui met l'accent sur les asymétries régionales, tout en empruntant le modèle de Moravcsik pour expliquer la formation de préférences conflictuelles. D'après l'auteur, la vulnérabilité externe et les asymétries régionales stimulèrent la coopération. Gomez Mera met en lumière les réactions défensives à la vulnérabilité réelle ou supposée par rapport aux États-Unis. Pourtant, la politique interne, en particulier les demandes émanant de groupes d'intérêts économiques, interviendrait pour affaiblir les facteurs favorisant la coopération (Gomez Mera, 2013, p.10). La contradiction entre ces deux forces expliquerait le parcours erratique du MERCOSUR.

Pourtant, l'examen de la procédure décisionnelle de l'Argentine et du Brésil peut être remarqué comme la contribution principale de l'approche de Gómez Mera. L'auteur étudie en particulier l'interaction entre différentes agences de chaque État et leur degré variable d'autonomie par rapport aux demandes des acteurs économiques. Elle conclut que, bien que les demandes des acteurs économiques aient effectivement pu mettre en tension la coopération entre l'Argentine et le Brésil, les ruptures de règles et les défections n'eurent lieu que lorsque les preneurs de décisions au sein de l'État avaient également d'autres incitants politiques ou macro-économiques les amenant à accepter les pressions des acteurs économiques (Gomez Mera, 2013 p. 199).

Ce sont donc les facteurs qui relèvent de la politique économique propre à chaque pays qui expliquent la logique des conflits distributifs au sein du MERCOSUR. Naturellement, et en cela très proche de Moravcsik, Gomez Mera en arrive à la conclusion que les résultats de ces conflits dépendent fortement de l'asymétrie de ressources, mais aussi du degré d'engagement des acteurs et de la force des coalitions internes formées derrière un objectif de négociation (Gomez Mera, 2013, p. 213).

1.2.3. L'offre d'intégration : les institutions du MERCOSUR

Une tout autre catégorie d'explications met l'accent sur la souplesse institutionnelle du MERCOSUR qui se serait avérée incapable de maîtriser les différences entre l'Argentine et le Brésil et donc de les empêcher de faire appel à des mesures unilatérales. Peña (2001), par exemple, suggère que la

faiblesse institutionnelle renforce les conflits entre les partenaires. Ces conflits seraient moins fréquents dans un cadre institutionnel plus solide.

Malamud (2008) considère les facteurs institutionnels (notamment le *path dependency* et les *sunk costs*) comme un troisième pilier explicatif, indépendant de l'offre et de la demande d'intégration identifiées par Mattli (1999a). Pourtant, les travaux qui cherchent à identifier les facteurs qui entravent jusqu'ici l'approfondissement de la structure institutionnelle du MERCOSUR se heurtent aux mêmes éléments que ceux précédemment identifiés comme étant liés à la demande ou à l'offre d'intégration.

En effet, pour certains auteurs le vide normatif refléterait le bas niveau d'interdépendance et les asymétries de pouvoir au sein du bloc (Peña, 2001). En revanche, d'autres auteurs identifient des éléments dans la construction institutionnelle proprement dite. Bouzas (2004), par exemple, identifie une série de défaillances institutionnelles, telles que l'absence de transposition législative automatique ou l'absence de sanctions en cas de mesures unilatérales. Bouzas critique aussi la confusion et la superposition de niveaux de décision, ainsi que l'absence d'un organe supranational indépendant capable de surveiller et protéger le projet d'intégration. Peña (2001), Malamud (2010) arguent que l'hyper présidentialisme est un trait institutionnel marquant du MERCOSUR. Selon Malamud et Gardini (2012) la dynamique présidentialiste des régionalismes latino-américains entraîne une subordination aux priorités de la politique intérieure.

La variable institutionnelle explique-t-elle, ou doit-elle être expliquée ?

Les institutions du MERCOSUR ont bien entendu une influence. La règle du consensus qui gouverne les décisions du MERCOSUR, par exemple, entraîne de lourdes conséquences sur la dynamique négociatrice entre les États membres du bloc. Le fait que le Brésil doive demander l'accord de l'Argentine, de l'Uruguay et du Paraguay pour modifier le tarif douanier est un partage de souveraineté surprenant, étant donné les intérêts en jeu derrière les changements de tarifs. Néanmoins, la même règle n'a pas suffi à empêcher un comportement opportuniste des Pays membres, surtout des deux plus grands pays, en ce qui concerne les barrières non tarifaires.

Pourquoi certaines règles sont-elles plus respectées que d'autres ? Ou encore, pourquoi toutes les normes adoptées par les organes décisionnels du MERCOSUR (par la règle du consensus) doivent-elles encore être transposées dans la législation nationale de chaque pays avant d'entrer en vigueur ? Cela nous amène à poser la question suivante : les institutions du MERCOSUR sont-elles les responsables, ou ne sont-elles que ce que les États membres veulent qu'elles soient ?

Le caractère strictement intergouvernemental du MERCOSUR joue aussi un rôle sur la procédure décisionnelle et sur la mise en vigueur des accords achevés. Le Brésil, notamment, fut toujours réticent à déléguer son pouvoir de décision au niveau régional. L'Argentine eut aussi une position hésitante

à ce sujet. Seuls le Paraguay et l'Uruguay envisagèrent une forte structure institutionnelle comme sauvegarde contre l'unilatéralisme brésilien et argentin et contre le risque d'être exclus du processus de décision réel, ce qui eut souvent lieu hors des structures formelles.

En ce qui concerne l'hyper présidentialisme, il est vrai qu'il est peu enclin à déclencher des dénouements institutionnels durables et débouche fréquemment sur des solutions *ad hoc* et potentiellement instables. Mais, encore une fois, il convient d'abord de se demander si ce modèle de gestion des conflits ne relève pas plus des modèles politico-institutionnels nationaux exportés au plan du régionalisme que d'un dessin institutionnel mal conçu. L'étude de la structure décisionnelle du MERCOSUR est nécessaire et peut aider à expliquer tel ou tel résultat dans une négociation. Cependant, l'objectif est ici de formuler une hypothèse plus générale sur la relation entre l'Argentine et le Brésil dans le cadre du MERCOSUR. Pour ce faire, il convient d'examiner les conditions qui donnèrent vie à la structure institutionnelle du MERCOSUR elle-même, avant de préciser son rôle comme variable intermédiaire.

1.2.4. Limites des explications fournies jusqu'ici sur la relation argentino-brésilienne au sein du MERCOSUR

De manière générale les travaux examinés ne font pas de grands efforts pour expliciter leurs bases théoriques. La plupart empruntent implicitement les hypothèses développées par le néofonctionnalisme (l'absence d'interdépendance), l'intergouvernementalisme (les problèmes de gestion des asymétries de pouvoir, de stabilité hégémonique), et surtout, utilisent la métaphore de l'offre et de la demande d'intégration.

Il est vrais qu'ils offrent une explication sur la dynamique de la relation entre l'Argentine et le Brésil dans le MERCOSUR, mais ils se focalisent sur une ou deux dimensions du problème (par exemple, la politique brésilienne ou les règles de prise de décisions) et s'interrogent encore moins sur la façon dont ces dimensions interagissent.

Encore moins nombreuses sont les tentatives de réunir dans un seul cadre conceptuel les raisons à l'origine de progrès, impasses et reculs dans l'intégration régionale. Parmi les exceptions se trouve Burges (2005) qui en donne un cadre rudimentaire. Gomez Mera (2013), déjà citée, proposa ce qui est le cadre le plus complet formulé jusqu'à présent, sur base du néoréalisme des Relations internationales et de l'approche de formations de préférences et de négociations intergouvernementales de Moravcsik (1998).

De nombreux éléments pertinents furent aussi soulignés : l'importance d'analyser la politique régionale de l'Argentine et du Brésil dans le contexte de leur politique internationale (Malamud, 2011), l'accroissement des asymétries structurelles comme sources de conflits entre l'Argentine et le Brésil (Bouzas, 2004), le rôle des idées dans le processus d'intégration

régionale (Burges, 2008), le rôle des intérêts économiques et des sociétés en général (Burges, 2004, Malamud, 2010).

Une variable reste jusqu'ici négligée. Plusieurs analyses insistent sur les incitants externes (fin de la guerre froide, émergence de blocs économiques, défis de compétitivité) pour expliquer la décision de l'Argentine et du Brésil d'établir le MERCOSUR (Peña, 1997 ; Kaltenthaler et Mora, 2000 ; Perales, 2003 ; Gomez Mera, 2005). Pourtant, à l'heure de comprendre les difficultés éprouvées par les quatre pays pour faire avancer le processus, l'attention se tourne sur la basse interdépendance, l'absence d'un *benevolent hegemon*, l'instabilité macroéconomique ou la faiblesse institutionnelle.

Toutes ces variables jouent un rôle, bien sûr, mais il n'y eut pas jusqu'ici assez d'efforts pour incorporer de manière sérieuse et théoriquement encadrée l'influence des changements de l'économie mondiale qui eurent lieu les vingt dernières années. Dans l'introduction, nous avons déjà suggéré que ces nouveaux facteurs internationaux avaient eu un impact sur les stratégies de croissance économique de l'Argentine et du Brésil, modifiant en conséquence le rôle du MERCOSUR. Il nous faut donc déterminer si les approches théoriques existant sur l'intégration régionale et l'économie politique internationale sont en mesure de fournir un cadre conceptuel capable de capturer les défis externes auxquels font face les pays en développement comme l'Argentine et le Brésil.

Une fois pris en compte le changement de l'environnement externe, il sera indispensable d'analyser le type de réponses fournies pour y faire face. Les chercheurs essayèrent depuis longtemps d'expliquer les raisons pour lesquelles un événement international déclenche différentes réponses au niveau national (Gourevitch, 2013). En effet, l'attitude de l'Argentine et du Brésil à l'égard du MERCOSUR ne peut s'expliquer sans formuler une hypothèse plus large à propos du type de réponses qu'ils apportent face aux défis de l'intégration dans l'économie mondiale. Dans cette optique, afin d'offrir une explication complète sur les problèmes de coopération entre l'Argentine et le Brésil, il faut d'abord avoir une hypothèse sur la formation de préférences des acteurs socioéconomiques et de l'État qui soit mieux adaptée à la réalité des deux pays que l'argument de l'absence d'interdépendance.

Il faut donc déterminer si les approches théoriques existantes en économie politique internationale et dans le champ de la politique comparée à propos de la formation de préférences et de sa transmission à la sphère des politiques publiques peuvent fournir un cadre conceptuel capable de capturer la dynamique société civile /État qui caractérise les politiques d'insertion internationale des pays comme l'Argentine et le Brésil.

1.3. Une évaluation plus approfondie des approches théoriques disponibles

Nous avons passé en revue la littérature sur le MERCOSUR et nous avons

pu vérifier comment elle offre une explication non satisfaisante sur la dynamique de la relation argentine-brésilienne et les difficultés qu'a subies le MERCOSUR. Nous avons suggéré aussi qu'elle utilisa souvent de manière partielle ou non systématique les approches théoriques existant sur l'intégration régionale.

Cependant, dans cette section nous soutenons que, même si elles avaient été appliquées dans leur ensemble, elles se seraient avérées mal adaptées ou incomplètes pour saisir les deux éléments soulignés précédemment. Nous analyserons les arguments néofonctionnalistes, intergouvernementalistes, ceux de la théorie du commerce international, parmi d'autres, pour démontrer ce qui suit.

D'une part, il leur manque une hypothèse concernant l'influence de l'économie internationale sur la dynamique de l'intégration régionale et les stratégies de croissance économique. Celle-ci permettrait, par exemple, d'expliquer l'origine des tensions sur le déroulement de la coopération entre l'Argentine et le Brésil.

D'autre part, il leur faudrait incorporer, en plus du rôle des acteurs de la société civile, le rôle parfois autonome des acteurs au sein de l'État ou de leur participation dans des coalitions socioéconomiques avec les acteurs de la société civile.

Les limitations du néofonctionnalisme et de l'intergouvernementalisme

Le néofonctionnalisme et l'intergouvernementalisme libéral qui *a priori* peuvent être considérés comme les candidats idéaux pour expliquer la dynamique de la relation entre l'Argentine et le Brésil au sein du MERCOSUR, auraient des difficultés à incorporer ces deux dimensions. Quant au nouveau régionalisme, il prête évidemment plus d'attention au contexte international. Cependant, il est basé, à l'instar de l'intergouvernementalisme, sur une hypothèse « pluraliste » de l'élaboration de la politique commerciale qui considère la politique gouvernementale comme le reflet de conflits d'intérêt à l'intérieur de la société civile.

Le résultat est le spectacle d'un État auquel on accorde très peu d'autonomie à l'heure de formuler la politique commerciale, mais présentant en même temps la capacité d'exposer un front unique face à ses partenaires extérieurs, pour mieux maîtriser les impératifs de l'économie internationale. Nous proposons, au contraire, que la réalité des États argentin et brésilien dévoile une autonomie variable face aux secteurs économiques internes mais en revanche, une ouverture majeure aux défis externes, surtout ceux provoqués par les déséquilibres de la balance des paiements et ceux provenant du plus large contexte international.

Nous trouverons cependant, dans les approches de l'école critique de

l'économie politique internationale et du néo-institutionnalisme, les bases pour formuler une explication adaptée aux conditions particulières de l'intégration dans le monde en développement.

Nous aborderons séparément chacun des arguments proposés.

1.3.1. L'économie mondiale

La mondialisation et le régionalisme attirèrent énormément l'attention dans les domaines de l'économie politique internationale et des relations internationales (Rosamond, 2000, p. 179). Les théories de l'intégration furent toutefois critiquées pour leur eurocentrisme, leur capacité à expliquer le phénomène de l'intégration régionale hors du continent européen ayant souvent été mise en question (Krapohl, 2008).⁶ À propos du néofonctionnalisme, plusieurs auteurs observèrent qu'il négligeait le contexte international (Hoffmann, 1995 ; Webb, 1983 ; par exemple, cités par Niemann et Schmitter, 2009, p. 52). Pour ces derniers auteurs, l'Union européenne représente seulement une partie de l'économie mondiale, ce pourquoi il est impossible de l'isoler des impacts internationaux.

Selon Hoffmann (1995, p. 84), par exemple, les facteurs externes jouent le rôle de forces centrifuges, tandis que d'autres auteurs, dont Schmitter (1996, p. 13), soulignent leur rôle en tant que catalyseurs de l'intégration européenne (cité par Niemann et Schmitter, 2009, p. 52).

Les deux auteurs américains cités introduisirent le concept de « l'interdépendance complexe », à travers lequel ils essayaient de saisir le phénomène de la transformation accélérée des relations internationales. L'interdépendance complexe reflétait entre autres une nouvelle ambiance internationale où s'affaiblissait la hiérarchie « réaliste » entre « haut » et « bas » de la politique, où de nouveaux acteurs non étatiques rivalisaient avec l'État national et où le pouvoir militaire partageait sa prééminence avec le pouvoir économique (Keohane et Nye, 1977). Bien que « l'interdépendance asymétrique » et les concepts de « sensibilité » et « vulnérabilité » fussent aussi considérés, l'interdépendance complexe était plus qu'une catégorie relationnelle. Il s'agissait d'une caractéristique structurelle du système international. À sa manière, elle anticipait la littérature ultérieure sur la mondialisation.

Les changements de l'économie mondiale négligés par le fonctionnalisme et l'inter-gouvernementalisme

En revanche, le concept clé du néofonctionnalisme, le *spillover*, relève

⁶ . Selon Krapohl (2008), on peut repérer le même eurocentrisme aussi chez le « new institutionalism » : Fligstein and Mara-Drita 1996, Pierson 1996, Pollack 1997, Stone Sweet and Sandholtz 1997).

exclusivement de la logique interne du processus d'intégration. La force derrière cette dynamique coopérative était l'interdépendance entre les acteurs et cette dernière avait comme prémisse implicite l'existence de systèmes productifs sophistiqués, de bureaucraties nationales et supranationales, ainsi qu'un environnement démocratique (Niemann et Schmitter, 2009, p.51). Haas, par exemple, identifia explicitement trois conditions pour le succès de l'intégration : l'existence de sociétés pluralistes, un état relativement avancé de développement économique et industriel, et une communauté idéologique (Haas, 1961, cité par Rosamond, 2000). L'influence de l'économie mondiale reste présente, mais toujours comme toile de fond, sans jamais jouer un rôle explicatif concret. Le concept d'interdépendance complexe de Keohane et Nye avait peu à voir avec l'interdépendance dont parlaient les néofonctionnalistes.

En dépit des références au contexte international (les rapports commerciaux et les flux de capitaux), l'intergouvernementalisme manque aussi d'une hypothèse permettant d'incorporer de manière formelle les variances dans le contexte international comme variables d'étude dans le cadre d'analyse. Malgré le fait d'avoir avancé plus tard que l'intégration européenne servait à « sauver » les États européens face à la mondialisation (Moravcsik et Schimmelfennig, 2009, p. 73) l'intergouvernementalisme considère d'abord l'intégration comme une réaction des États à l'interdépendance économique à caractère réciproque (Moravcsik, 1993, p. 476). Pourtant, l'interdépendance fait référence à l'interaction et à l'influence réciproque entre deux ou plusieurs acteurs. Bien qu'en condition d'asymétrie, leur capacité d'action est toujours présente. En revanche, l'économie mondiale est une variable indépendante qui joue un rôle bien différent, un rôle que structure et enveloppe le contexte d'action des États. En effet, elle reste externe à l'interaction des acteurs (les États ou autres acteurs) et ce sont ces derniers qui sont forcés de reformuler leurs stratégies pour y faire face, y compris les règles de coopération entre eux.

Les changements de l'économie mondiale négligés par les approches économiques

Il y a, pourtant, deux approches antagoniques où le rôle de l'économie internationale est central. Il s'agit, d'une part, du nouvel régionalisme et de l'ensemble de prémisses d'où il émerge, c'est-à-dire, la théorie du commerce international. De l'autre côté se trouvent les critiques de l'école du matérialisme historique transnational sur le processus de l'intégration européenne (Cafruny and Ryner, 2009) et sur l'impact de la mondialisation sur l'Amérique latine (Robinson, 2008).

Les approches fondées sur la théorie du commerce (*open economy politics*) supposent que les préférences des groupes ou des individus sont déterminées par les effets distributifs du commerce international. Cette approche se concentre sur la façon dont les individus ayant des intérêts similaires (favorables ou opposés à une politique commerciale selon son

impact sur leurs profits) sont organisés pour influencer les décisions gouvernementales (Oatley, 2006, p. 69).

La première variante dans la théorie du commerce est basée sur l'approche des dotations factorielles (Stolper-Samuelson, 1941). Cette approche suppose que les facteurs de production peuvent se déplacer des activités moins profitables vers les plus rentables. Elle prévoit que la libéralisation favorise le facteur le plus abondant, car l'ouverture du commerce permet d'exporter le produit qu'il utilise le plus intensément. En revanche, le facteur le plus rare (donc, le mieux rémunéré avant l'élimination des tarifs) voit ses revenus baisser à cause de la chute de la production nationale qui doit rivaliser avec les importations. Le premier facteur deviendra un promoteur du libre-échange, tandis que le dernier demandera le retour au protectionnisme (Rogowsky, 1989). La théorie prévoit, donc, la formation de coalitions ou de clivages de classes entre les différents facteurs de production (le travail, la terre et le capital).

En ce qui concerne l'Amérique latine, cette approche prévoit que lorsque les intérêts agricoles sont prédominants, la politique commerciale sera libérale. En revanche, lorsque le facteur capital devient plus décisif, la politique commerciale sera protectionniste.

La deuxième variante qui explique la politique commerciale du point de vue de la théorie du commerce, suppose que les facteurs de la production ont des difficultés à se déplacer d'un secteur de la production à l'autre (Hiscox, 2002 p. 8). Le travail et le capital localisés dans le secteur le plus compétitif forment une coalition pro-commerce, alors que les patrons et les travailleurs dans les industries moins performantes demandent une hausse des tarifs. Cette approche « sectorielle » prévoit donc la formation d'alliances entre les patrons et les travailleurs à l'intérieur de chaque secteur productif. Suivant cette logique, la politique commerciale en Amérique latine au lendemain de la seconde guerre mondiale aurait été dominée par des coalitions dont les revenus seraient issus des industries en concurrence avec les importations (Oatley, 2006, p. 117).

Hiscox (2002) propose un modèle qui incorpore les enseignements recueillis par les deux approches et suggère que la mobilité interindustrielle des facteurs de production est plus importante dans les premières étapes de l'industrialisation. Réciproquement, au fur et à mesure que les innovations technologiques génèrent davantage de spécialisations du capital et des travailleurs, la mobilité se réduit. Hiscox examine l'histoire politique et économique des États-Unis, de la France, et de quatre autres pays développés pour démontrer que la formation des coalitions de classes est plus probable quand la mobilité interindustrielle est élevée, et, inversement, que l'apparition de clivages interindustriels est plus probable quand la mobilité est réduite (Hiscox, 2002, p. 9).

Il s'agit d'une théorie qui combine l'élégance et la simplicité typique des modèles économiques. Pourtant, l'importance que cette approche accorde

au contexte international est trompeuse. Dans le modèle Heckscher-Ohlin-Samuelson (dit « modèle standard » de la théorie du commerce international), la division internationale du travail reflète les différences de dotations en facteurs de production de chaque pays.

De la même manière, dans l'approche de Hiscox, la variable explicative est le degré de mobilité des facteurs dans chaque pays. C'est donc l'économie politique nationale qui explique la nature des coalitions formées par rapport au commerce extérieur. Le cours des événements n'est pas modifié directement par l'évolution de l'économie internationale, mais par le degré d'industrialisation au niveau national. Dans le modèle standard et dans toutes les approches dont il est la base, le commerce international est comme le « premier moteur » d'Aristote : il est lui-même immobile.

Une vision complètement différente de l'économie internationale, et plus précisément à propos de l'intégration européenne, est proposée par l'école critique de l'économie politique internationale. Cette littérature aborde de manière explicite les conséquences de la mondialisation et met l'accent sur les changements qui eurent lieu dans les quarante dernières années (transnationalisation de la production, nouveau rôle du monde financier).

En ligne avec la critique formulée par Cox (1983), le matérialisme historique transnational pose un défi à la division entre le national et l'international (séparés par la présence de l'État-nation) typique des approches en relations internationales et en économie politique internationale (van Apeldoorn, 2004, p.145). Pour ces auteurs, l'intégration européenne n'est qu'un projet destiné à incorporer une logique néolibérale dans la gestion supranationale de l'Europe, toujours au bénéfice du capital transnational (van Apeldoorn et al., 2002 ; Cafruny and Ryner, 2009).

De la même manière, Robinson (2010) analyse la situation de l'Amérique Latine à la lumière de la mondialisation. Selon l'auteur, ce mot renferme une puissante description de la substitution des capitalismes nationaux (basés sur le fordisme-keynésianisme si bien décrit par l'Ecole de la régulation) par une seule économie capitaliste transnationale comme système social dominant. Selon Robinson, la mondialisation est caractérisée par quatre changements dans le capitalisme mondial : l'intégration de la production et des finances ; l'apparition d'une classe capitaliste transnationale ; des nouvelles relations de pouvoir et d'inégalités et l'émergence d'un État transnational (Robinson, 2010, p. 25).

Nous aurons plus tard l'opportunité d'examiner les conséquences tirées par Robinson au sujet du rôle des États-nations dans le contexte décrit dans son livre. Nous nous limiterons ici à dire que, pour lui non plus, l'intégration régionale ne peut être autre chose qu'un projet porteur de réformes néolibérales. La conséquence de cette perspective, en revanche, c'est de regarder l'intégration régionale en Amérique latine comme un seul tissu homogène qui n'offre pas de différences de couleurs. Il n'explique pas pourquoi certaines politiques d'intégration furent adoptées dans des

conditions historiques particulières ni les raisons pour lesquelles l'intégration progressa dans certains domaines et pas d'autres. L'intégration régionale n'occupe presque pas d'espace dans le travail de Robinson.

La nécessité de prendre en compte les changements de l'économie mondiale

Ce bref passage en revue démontra les limites des approches existantes en ce qui concerne l'influence qu'exerce l'économie internationale sur la politique commerciale en général et plus particulièrement sur l'économie politique de l'intégration régionale. Quelles sont pourtant les conséquences de l'absence d'une prise en compte appropriée du contexte international ?

Tout d'abord, ces approches négligent le changement radical subi par l'économie mondiale dans les dernières quarante années. Notamment la trans nationalisation de la production, le basculement de la géo économie mondiale vers l'Asie et l'apparition des nouvelles règles du commerce international.

Ces facteurs ont tous eu de profondes influences sur les politiques industrielles nationales. Les Communautés européennes, créées dans les années soixante, à l'époque du modèle fordiste-keynésien, et le MERCOSUR, institué au début de la nouvelle vague de mondialisation et avant la création de l'Organisation Mondiale du Commerce, ne peuvent pas être analysés avec des modèles théoriques qui n'incorporent pas l'impact de ces nouveaux éléments.

1.3.2. La formation de préférences et le rôle de l'État

La discussion précédente nous permet d'identifier la position des diverses approches sur le rôle de l'État dans la politique commerciale et économique externe. Pour les néofonctionnalistes, la logique de l'interdépendance économique doit encourager une érosion progressive des compétences de l'État en faveur d'organismes supranationaux. Pour l'intergouvernementalisme, c'est exactement le contraire. Les engagements supranationaux sont eux-mêmes le résultat de négociations entre gouvernements où l'intérêt de l'État est toujours préservé.

Les éléments négligés par le néofonctionnalisme et l'intergouvernementalisme

Mais les néofonctionnalistes et les intergouvernementalistes partagent la même vision sur la formation de préférences. Pour tous les deux, ce sont ces mêmes facteurs économiques, en particulier la distribution des intérêts commerciaux productifs, qui trouvent leur chemin jusqu'aux bureaux des leaders politiques nationaux ou communautaires.

Comme nous l'avons déjà noté, la vision de l'État et de la formation de préférences chez les intergouvernementalistes se base sur la tradition

américaine du pluralisme. Et elle est ancrée dans l'individualisme méthodologique qui constitue l'une des bases de l'économie néoclassique. Ce trait commun nous permet d'analyser ensemble cet aspect des trois approches sur l'intégration régionale.

En effet, l'individualisme rationnel est le principal atout de ces approches théoriques, mais il constitue aussi leur limite. La politique commerciale, qui peut être, parmi d'autres, celle de l'intégration régionale, est le résultat de l'interaction entre les préférences formées au sein de la société et les institutions politiques (Oatley, 2006, p. 68). Ces dernières ne sont pas une source indépendante de décisions. Elles accordent aux institutions en général, et à celles de l'État en particulier, un rôle très réduit dans la procédure de prise de décisions.

Par ailleurs, une fois les objectifs identifiés, ces approches présupposent un deuxième scénario de marchandage international où les acteurs gouvernementaux semblent avoir le monopole des négociations. L'intergouvernementalisme, en particulier, reste sur la division entre la sphère de la formation de préférences et le niveau du marchandage intergouvernemental. En définitive, la distinction analytique entre « demande » et « offre » d'intégration, reste sur l'hypothèse fictive de l'existence de deux arènes de négociations séparées, comme cela fut représenté par la métaphore de l'expression *two-level games* (Putnam, Evans et Jacobson, 1988).

Cette division entre formation de préférences et marchandage intergouvernemental est empruntée à la politologie américaine et à l'économie néoclassique, héritières d'une seule tradition qui regarde la politique et l'économie comme deux sphères séparées dont la relation parfois conflictuelle doit être étudiée.

Cependant, la réalité suggère un panorama plus complexe. La recherche empirique de très haute qualité de Moravcsik (1998) tient beaucoup plus compte de cette réalité que le modèle théorique qu'il construit.

D'une part, les préférences des acteurs ne sont pas complètement indépendantes de leur contexte. Elles sont déjà prédéterminées par les options envisagées comme les plus réalisables dans la négociation intergouvernementale. Ces options sont limitées par le pouvoir de négociation dans chaque domaine, selon les normes internationales déjà établies et les règles régissant les négociations des politiques publiques dans ce domaine. En même temps, les négociateurs du gouvernement ne sont pas complètement libres de faire des concessions qui pourraient sembler excessives ou de proposer de traiter des *issue linkages* qui mettent en péril les intérêts d'autres acteurs. Les options de négociation disponibles façonnent les préférences des acteurs, de la même manière que ces dernières façonnent les options politiques.

Nous pouvons aussi considérer le marché et l'État comme faisant partie d'un

même complexe social construit par coalitions d'acteurs qui se partagent ou se disputent le contrôle sur la production économique et sur les institutions qui assurent la gouvernance sociale, y compris celles qui sont comprises dans les domaines qu'on attribue normalement à l'«État». Dans ce cas, la division entre la sphère de la formation de préférences et celle de la négociation n'est plus nécessaire. La même conception des coalitions où s'efface la division entre la politique et l'économie nous permet d'introduire sans contradiction la participation des acteurs transnationaux, car la division entre le national et l'international dépend aussi de la fiction de l'État qui, même s'il est impuissant lorsqu'il s'agit de définir son propre rôle face aux acteurs internes, semble en revanche plus imperméable face aux pressions externes.

Les intérêts de l'État lui-même

L'idée de coalitions n'implique pas que, sous certaines conditions, les acteurs ou les institutions qui font partie de l'État n'aient pas la capacité ou la volonté de définir leurs propres intérêts dans les limites imposées par les règles du jeu et les coalitions dont ils font partie.

Peut-être le rôle attribué aux acteurs étatiques par les néofonctionnalistes, l'intergouvernementalisme et les théories du commerce international n'est-il pas trop limité. Et cela plus particulièrement si tous les dilemmes de la politique commerciale ou économique externe se traduisent seulement à travers deux positions possibles (pour ou contre l'ouverture commerciale).

Que se passe-t-il si les motivations des acteurs économiques ne peuvent s'expliquer autrement qu'en fonction du degré d'interdépendance, de l'ouverture de l'économie ou encore de la domination de coalitions pro-commerce? Les décisions des leaders politiques ou les institutions de l'État sont-elles seulement le reflet des demandes des acteurs économiques? Les leaders sont-ils dépourvus d'autonomie, d'engagements partisans ou de préférences idéologiques, lorsqu'il s'agit de définir leurs propres préférences? Ou encore, n'ont-ils pas d'autres objectifs que de rester au pouvoir (comme le suppose l'individualisme méthodologique)? Les préférences des acteurs économiques, des bureaucrates et des politiciens peuvent-elles être expliquées seulement en termes de positionnement vis-à-vis du protectionnisme ou du libre-échange?

Ces questions posent quelques problèmes pour les approches des coalitions basées sur le modèle standard, trop centrées sur la question d'élever ou réduire les tarifs douaniers. Même un adhérent au modèle standard comme Oatley (2006) admet que ce dernier ne peut pas expliquer les motivations des groupes non-économiques qui participent également à la formulation de la politique extérieure (Oatley, 2006, p. 89). Moravcsik, qui semble avoir anticipé les critiques de ses collègues, fournit une explication : même s'il est vrai que d'autres facteurs peuvent être mis en scène (comme la géopolitique), il peut être vérifié empiriquement que, lorsqu'il s'agit d'une décision qui touche l'économie, ce sont les acteurs économiques qui

l'emportent (Moravcsik, 1998, p. 6-7).

L'objectif de Moravcsik de formuler un modèle général pour rendre compte de la formation des positions nationales et du marchandage intergouvernemental l'amène à sous-estimer l'existence de contextes nationaux parfois très divers (Caporaso, 1999 ; Wallace, 1999). Au contraire, ses critiques argumentent que les différentes positions prises par les États membres de l'Union européenne ne peuvent pas être expliquées seulement par la géométrie des intérêts économiques, sans attribuer un rôle aux diverses configurations institutionnelles et historiques dans la formulation des politiques publiques :

If Moravcsik's basic model is correct, should we draw the implication that differences in domestic institutions do not matter for either the preference formation or negotiation phase of his study? Admittedly, this would be a tough pill to swallow for many comparativists who are inclined to think that differences in the organization of interest groups (pluralist vs. corporatist), political parties (two party vs. multiparty), and executive-legislative relations (parliamentary vs. presidential) make a difference. (Caporaso, 1999; 162)

Nous pouvons, donc, présumer que l'individualisme méthodologique derrière l'intergouvernementalisme est également inadéquat pour rendre compte des circonstances particulières des formulations de politiques publiques dans les pays en voie de développement. Malgré son aspiration à devenir une théorie générale de l'intégration régionale, l'intergouvernementalisme ne reste-t-il pas, comme le néofonctionnalisme, mieux adapté à expliquer les dilemmes coopératifs des sociétés industrialisées ? En effet, sa filiation au courant néoclassique le rend également myope vis-à-vis du rôle joué par les forces de la transnationalisation économique. En particulier, le néofonctionnalisme et l'intergouvernementalisme négligent la question des profondes asymétries que ces forces provoquent sur la scène internationale dont la constitution par des *sovereign like units* est à peine une fiction formelle

Les éléments négligés par le matérialisme historique transnational

De la même manière, nous avons reproché au matérialisme historique transnational d'exagérer le rôle des forces transnationales et de négliger parallèlement les voies diverses que la libéralisation peut emprunter en fonction des structures institutionnelles à l'intérieur des différents domaines nationaux. Bruff, par exemple, argumente dans ce sens :

In particular, transnational historical materialism's explanatory power rests on an unspoken assumption : institutional isomorphism. The implicit argument is that this transformative project, once formulated at the European level, is able to penetrate the member states in a uniform manner because the national units fall into line with what the supranational unit

dictates. (Bruff, 2010; 618)

Le travail de Robinson fournit une explication claire de la mondialisation économique et de ses conséquences. Cependant, il représente aussi un exemple de la critique formulée par Bruff. Pour lui, la mondialisation n'entraîne pas la disparition de l'État-nation, mais plutôt sa transformation en un État néolibéral, moyen sur lequel la transnationalisation s'appuie pour s'imposer (Robinson, 2010, p. 33). La lecture historique de Robinson est loin d'être incorrecte lorsqu'il s'agit de décrire la vague de privatisations, la montée des inégalités et le changement général des modèles d'industrialisation dirigés par l'État en faveur de la promotion des liens avec les chaînes de production mondiales (Robinson, 2010, p. 56).

Pourtant, la vision d'un État latino-américain ou européen toujours assommé par les forces de la transnationalisation laisse très peu d'espace pour analyser les conflits internes, les contradictions, y compris les différentes manières dont la mondialisation est interprétée, traitée, soutenue ou contestée par les coalitions socioéconomiques et les institutions de l'État.

Malgré son appel à tenir compte de la nature plurielle des gouvernements de gauche élus dans les années 2000, son analyse conclut rapidement qu'il s'agit de blocs nationaux progressistes engagés en faveur d'une redistribution partielle de la richesse, sans contester, pourtant, l'ordre mondial (Robinson, 2010, p. 292). Seule l'expérience vénézuélienne mérite dans son travail un examen plus approfondi, ce qui pourtant ne suffit pas à dissimuler le traitement peu particularisé de ce qui s'est passé dans le reste de la région. Il n'est pas étonnant, donc, que Robinson ne s'intéresse pas aux processus d'intégration régionale en Amérique latine, limités selon lui à catalyser l'expansion du néolibéralisme dans la région.

Chapitre II :

Un cadre théorique pour aborder les dilemmes de la relation argentino-brésilienne au sein du MERCOSUR

2.1. Introduction

Nous avons suggéré que les approches théoriques existant sur la dynamique du processus d'intégration régionale négligeaient le contexte de l'économie mondiale. Nous avons aussi jugé insuffisantes les hypothèses sur la formation de préférences parce qu'elles excluaient les institutions de gouvernance et, en particulier, l'État, comme éléments explicatifs des différentes réponses en matière de politique publique, y compris la politique d'intégration régionale.

En revanche, nous émettons l'hypothèse que les stratégies mises en œuvre par l'Argentine et le Brésil dans le cadre du MERCOSUR sont subordonnées à leurs modèles de croissance économique. Ces derniers sont, à leur tour, largement subordonnés aux changements subis par l'économie mondiale dans les décennies précédentes. Ensuite, nous avons suggéré que l'approche qui permet de mieux expliquer et articuler ces éléments est celle des « coalitions », qui sont à la fois transfrontalières et transgouvernementales, c'est-à-dire qu'elles forment des alliances plus ou moins stables entre gouvernements ou secteurs de gouvernements, et secteurs ou fragments de secteurs sociaux, situés dans et hors des États nationaux.

Les deux débats

Les deux propositions formulées supposent un problème à analyser : les politiques extérieures de l'Argentine et du Brésil dans le MERCOSUR (c'est-à-dire la variable dépendante) et les forces économiques et politiques au niveau international et national qui les expliquent (les variables indépendantes).

En ce qui concerne le poids relatif de chaque variable indépendante, la littérature américaine sur la théorie des relations internationales et sur la politique extérieure fut long temps traversée par deux débats. Le premier, appelé *agent/structure debate* dans la littérature anglaise, se demande si

l'ordre mondial est structuré par la dynamique du système international lui-même ou par la dynamique des relations entre les unités (voir à ce sujet Rosati, Sampson et Hagan, 1994). L'autre débat est axé sur la question de savoir si les régimes internationaux et les politiques extérieures sont le reflet de l'action de groupes d'intérêt situés dans les sociétés (l'approche dit pluraliste) ou si, au contraire, ils sont définis à l'intérieur des États (les approches dites stat centristes (voir par exemple Evans, Rueschmeyer et Skocpol, 1984).

Par rapport au premier débat, nous présumons que les coalitions économiques/politiques dans les pays centraux peuvent avoir un pouvoir transformateur sur la structure de l'économie mondiale. Mais dans le cas de pays en développement comme l'Argentine ou le Brésil, on peut considérer la structure de l'économie mondiale comme un *fait accompli*. Le système économique international a beaucoup d'influence sur les économies de l'Argentine et du Brésil. En revanche, l'influence de l'Argentine et du Brésil sur le fonctionnement de l'économie mondiale est beaucoup moins importante. Nous pouvons dès lors concevoir les changements dans l'économie mondiale comme « l'action » qui déclenche une « réaction » dans les coalitions internes et, éventuellement, dans les politiques extérieures des deux pays.

En ce qui concerne le deuxième débat, nous adoptons comme prémisse que le pouvoir explicatif des approches pluralistes ou état-centriques est fortement dépendant des caractéristiques de l'ensemble État/société dans un moment historique spécifique. Mieux que choisir une réponse *ex ante*, il est nécessaire d'explorer à travers une recherche empirique le fonctionnement des « coalitions » publiques/privées dans des cas concrets. Selon cette approche, il n'y a pas d'intérêts stricto sensu de l'État ou de la société, mais des ensembles d'intérêts dans des secteurs de l'État et de la société.

Un cadre interprétatif inspiré dans la perspective de l'Economie politique internationale

Pour surmonter les problèmes identifiés, nous proposons un cadre d'interprétation qui nous permet d'aborder en même temps le problème du contexte externe de l'intégration régionale (l'impact de la mondialisation), la manière dont les acteurs économiques et politiques articulent leurs positions et la question des micro-fondements des préférences.

L'économie politique internationale s'est développée précisément en réaction aux mutations survenues dans l'économie mondiale. Notamment lors de la période de la « coexistence pacifique » des années 60, les chercheurs abandonnèrent les explications basées exclusivement sur le pouvoir politique et militaire. Ils élargirent leur champ d'étude afin d'incorporer l'étude des « interactions entre l'économie et la politique dans l'arène mondiale » (Frieden et Lake, 1995, cités par Battistella, 2012, p.

484)⁷. L'élément commun des différentes traditions réside dans leur aspiration à répondre à un ensemble cohérent des questions qui lient la dynamique de l'intégration à la politique nationale et aux changements au niveau global (Rosamond, 2000, p. 182).

Les trois traditions de l'économie politique internationale

Trois approches se sont clairement démarquées dans l'économie politique internationale. D'un côté, les théoriciens américains ou orthodoxes, autour de Robert Gilpin, fidèles à une approche état-centrée de l'économie politique internationale et concernés notamment par les déterminants politiques des relations économiques internationales (Battistella, 2012, pp. 484-485)⁸.

D'autre part, l'approche hétérodoxe ou « école britannique » autour de Susan Strange, est centrée sur la confrontation entre les souverainetés étatiques et les marchés et, plus précisément, sur le basculement de la suprématie des États au bénéfice des marchés (Strange, 2011, p. 67). Une troisième tradition s'inscrit dans l'école du matérialisme historique transnationale ou « école critique des relations internationales », déjà mentionnée.

Les théoriciens des deux dernières écoles⁹, malgré leurs différences, mettent l'accent sur l'influence exercée par le développement du capitalisme à l'échelle mondiale sur les sociétés nationales et sur l'organisation et la distribution du pouvoir au niveau international.

Le rôle de l'économie mondiale et son interaction avec les sociétés nationales

Le premier élément clé de notre approche relève, donc, du rôle de l'économie mondiale et son interaction avec les sociétés nationales. À ce sujet, et dans le cadre de l'école critique de l'économie politique internationale, Cox (1987) s'oppose aux visions état-centriques et affirme que *there has been little attempt, within the bounds of International Relations Theory to consider the state/society complex as the basic entity of international relations* (Cox, 1987, p. 205). L'auteur propose, conformément au matérialisme historique, une explication de l'évolution de l'ordre mondial

7. L'étiquetage « EPI » inclut toutes les approches qui mettent en évidence l'impact de l'économie internationale sur la structure du système politique international, sur les hiérarchies entre les États et même sur les formes que peuvent adopter les États. Les travaux développés sous le nom de « théorie de la dépendance » sont ainsi considérés comme faisant partie de l'EPI.

8. Une deuxième « vague » de théoriciens américains après Gilpin ont privilégié l'étude des facteurs internes de la politique économique extérieure, avec l'objectif de dépasser les prémisses un peu trop simplistes des premiers travaux. Pourtant, la focalisation sur les variables internes, plutôt que sur le fonctionnement du système international, est un trait caractéristique de l'économie politique internationale américaine contemporaine (Oatley, 2006).

9. Y compris ceux qui appartiennent au milieu académique américain ou à l'école de la théorie de la dépendance, à l'école marxiste ou à la tradition de la politique comparée.

qui, loin d'avoir les États comme acteurs centraux, est centrée sur les changements dans les processus de production.¹⁰ Dans ce cadre d'analyse, les forces de production sont les facteurs donnant forme à l'ensemble État/société à un moment donné (Cox, 1987, p. 216). Selon l'auteur, le monde peut être représenté comme un modèle international de forces sociales dans lequel les États jouent un rôle intermédiaire mais autonome entre les structures mondiales et les configurations locales (Cox, 1987, p. 225).

Les auteurs de la théorie de la dépendance essayèrent eux aussi de mettre au point une approche théorique qui prenne en compte les contraintes particulières des pays en développement. La plupart de leurs efforts furent critiqués pour le déterminisme de leur approche. Toutefois, Cardoso et Faletto (1979) se trouvent parmi les exceptions grâce à la subtilité de leur approche théorique/empirique. Ils présentèrent une analyse du développement économique de l'Amérique latine dans laquelle ils refusent les modèles déterministes plus courants et qui révèle une lecture historique de la dépendance économique des pays latino-américains centrée sur l'interaction complexe entre forces économiques et sociales, structures politiques et alliances historiquement conditionnées. Comme les auteurs le soulignent dans la préface de leur édition en anglais :

We conceive the relationship between external and internal forces as forming a complex whole whose structural links are not based on mere external forms of exploitation and coercion, but are rooted in coincidences of interests between local dominant classes and international ones, and on the other side, are challenged by local dominated groups and classes. (Cardoso & Faletto, 1979, p. 16)

Selon cette approche, l'expansion du capitalisme n'est pas le seul facteur explicatif. Les pays de l'Amérique latine, en dépit du fait d'avoir été exposés à la même dynamique d'expansion du capital, ne partagent pas la même « histoire de conséquences » (Cardoso et Faletto, 1979, p. 17). Premièrement, le développement économique des pays périphériques eut lieu dans un marché mondial déjà créé, avec ses incitants et contraintes. Par exemple, le développement d'un pays qui exporte un produit de consommation sera différent selon que le système capitaliste soit dans une phase compétitive ou monopolistique. Dans le premier cas, les producteurs nationaux vont trouver leur place dans le marché. Dans le second cas, des monopoles internationaux vont prendre contrôle de la production locale (Cardoso et Faletto, 1979, p. 25). Les conséquences sur les structures productives, le développement d'une bourgeoisie nationale, le rôle de l'État et le discours économique dominant seront dès lors différentes.

L'appropriation des rentes

10. « World structures can be described in terms of social forces just as they can be described as configurations of state power. » Cox, 1987, p. 225.

Le concept de rentes économiques est un élément clé dans notre analyse. Sur base du travail de Barzel (1997), Sorensen (2000) propose que tous les individus essayent de maximiser les revenus de leurs actifs (et ce même si leur seul actif est la vente de leur force de travail). Pourtant, certains individus possèdent des actifs qui peuvent leur ramener des revenus supérieurs à leur rémunération normale. Ces bénéfices, qui sont obtenus au détriment d'autres individus, sont appelés «rentes». Certaines rentes, en particulier les droits de propriété, sont importants pour la structure sociale dans son ensemble et elles sont à la base de la formation de classes (Sorensen, 2000). En effet, comme ces rentes sont à l'origine de revenus, mais nécessairement aussi d'inégalités par rapport à ceux qui ne possèdent pas les mêmes droits, les individus se rendent compte, à travers le processus connu de « formation de classes », qu'ils ont des intérêts communs et qu'ils sont susceptibles de former des acteurs collectifs qui s'engagent dans l'action sociale et politique (Sorensen, 2000).

L'approche de Sorensen offre une puissante hypothèse en reliant d'une part les intérêts des acteurs qui s'organisent autour de la gestion, la protection ou encore l'amélioration de leurs rentes (ou pour récupérer leurs revenus), et la forme adoptée par le système légal de la production et de la propriété, d'autre part. La chasse aux rentes fournit des incitants pour influencer les politiques des gouvernements et est derrière les alliances ou les conflits entre les propriétaires de différents groupements d'actifs (comme la terre, le capital industriel ou la force de travail organisée à travers les syndicats).

Le rôle de l'État et des institutions

Le deuxième élément clé de notre analyse s'organise autour de l'attribution des rôles possibles de l'État et des institutions de gouvernance en général. Bien que considérant les classes comme les acteurs sociaux centraux, notre approche est loin de concevoir la politique comme n'étant que le résultat d'un conflit d'intérêts entre les groupes sociaux. Les travaux de Poulantzas (1984) sur « l'autonomie relative de l'État », d'Evans (1995) sur l'*embedded autonomy* des États ou encore de Cox (1987) sur « l'État populiste néo-mercantiliste » font preuve d'une riche tradition d'analyse sur la relation entre l'État, les classes et leurs représentants. La littérature de l'école de la régulation française et les réflexions qui prolifèrent autour de l'approche sur les *varieties of capitalism* (Hall and Soskice, 2001) mettent aussi l'accent sur l'influence des différentes combinaisons institutionnelles et sur l'importance de la coordination de l'État pour atteindre les objectifs de croissance et de compétitivité économique. Dans les cas spécifiques de l'Argentine et du Brésil, il existe également des précédents d'analyses sur les relations entre les coalitions, l'État et les situations d'autonomie relative (O'Donnell, 1977 ; Evans, 1995 ; Bresser Pereira, 2007 et 2012).

Ayant établi les bases conceptuelles générales, nous exposons les concepts et hypothèses spécifiques à partir de quatre arguments séparés : l'économie politique des chaînes de valeur ; l'économie politique de

l'insertion internationale des pays en développement ; l'économie politique des coalitions et des institutions ; et enfin l'économie politique de l'intégration régionale dans la mondialisation.

2.2. Les hypothèses

2.2.1. L'économie politique des chaînes de valeur :

L'économie mondiale changea de manière très significative dans les quarante dernières années. Mais il y a trois éléments fondamentaux dont il faut tenir particulièrement compte : la mondialisation de la production et du commerce, la fragmentation spatiale de la production et l'émergence d'un ensemble de plus en plus rigoureux de gouvernance des flux du commerce international qui ont un impact sur les politiques industrielles et dont peuvent se servir les différents pays pour atteindre leurs objectifs de développement.

L'interconnexion entre les économies nationales et l'économie mondiale

Le premier élément fut analysé à plusieurs reprises par différentes traditions théoriques. Il ne nous paraît pas nécessaire de reproduire ici cette discussion assez connue. Nous nous bornerons pour l'instant à dire que la mondialisation eut comme conséquence un double basculement de l'économie mondiale.

D'une part, elle rendit plus intense la connexion des économies nationales avec l'économie internationale. Les stratégies de croissance tournées vers les marchés nationaux furent obligées de céder le passage aux stratégies visant à augmenter les capacités des exportations. Dans ce contexte transnationalisé, tous les États intégrés à l'économie mondiale deviennent ce que Philip Cerny (1997) appela *competition states* (cité par G. Strange, 2011).

D'autre part, dans de nombreux domaines, la plupart des États perdirent la maîtrise de certaines fonctions d'autorité au profit des marchés, et notamment, des grandes sociétés transnationales. Ces dernières sont devenues les organisatrices de la production à l'échelle mondiale grâce à l'internationalisation de la production, tandis que les États restent, conformément à leur nature, restreints aux limites territoriales (Strange, 2011, p. 91).

Les deux basculements changèrent considérablement les conditions et les limites des politiques publiques, y compris celles de l'intégration régionale. Par ailleurs, ils favorisèrent certains secteurs des économies nationales, notamment ceux qui sont le mieux intégrés aux marchés mondiaux comme les grandes entreprises liées à l'exportation de matières premières, et en pénalisèrent d'autres, notamment les industries et les salariés des industries de biens de consommation durables. Cela engendra une série de gagnants et perdants qui cherchèrent certainement à consolider leur nouvelle position

ou éviter leur marginalisation. Les alliances entre secteurs économiques et secteurs politiques/bureaucratiques évoluèrent aussi, formant de nouvelles coalitions de pouvoir visant à impulser des changements ou à leur résister. De la même manière, la théorie économique prédominante modifia les perceptions sur les bénéfices fournis par différentes options de développement et sur les possibilités et limites de l'intégration mondiale et régionale. Comme Cardoso et Faletto l'affirment, «l'évaluation intellectuelle d'une situation donnée et les idées disponibles pour l'aborder sont fondamentales dans la politique» (Cardoso & Faletto : 1979, p. 11).

Les chaînes de valeur mondiales

Le deuxième élément est l'émergence des chaînes de valeur mondiales. Dans le nouveau contexte globalisé, elles en sont devenues le trait dominant. Elles touchent les pays à tous les niveaux de développement et reflètent la fragmentation croissante et la sophistication de la production de biens et services (OCDE, 2014a et 2014b).

Pourtant, l'impact des chaînes de valeur sur les économies nationales fut assez hétérogène. Les sociétés transnationales, dont la plupart sont localisées dans les pays développés, concentrent les compétences en matière d'innovation, management, marketing et les segments de la production à grande valeur ajoutée. En revanche, elles réduisent leur participation directe dans les activités telles que les services génériques et la production à gros volume (Gereff, Humphrey, Sturgeon, 2006, p. 79). La désintégration spatiale de la production est aussi la cause de l'importance croissante des pièces et biens intermédiaires dans le commerce international (Yeats, 2001).

Hughes (2000), Henderson et al. (2002) et Dicken et al. (2001) soulignèrent la complexité des relations intra-compagnies dans le monde des chaînes de valeur. La gouvernance des chaînes de valeur du point de vue des compagnies est donc l'un des sujets les plus visités par la littérature (Humphrey and Hubert Schmitz, 2001; Gereff, Humphrey, Sturgeon, 2006).

Cependant, le développement des chaînes de valeur ne fut seulement la conséquence de l'évolution technologique et du management. Les réglementations nationales et internationales eurent un rôle majeur dans la forme et la direction prise par les chaînes de valeur mondiales (Gereff, Humphrey, Sturgeon, 2006, p. 99). Les mêmes auteurs confirmèrent que, dans le cas de l'industrie de l'habillement, par exemple, les exonérations de droits de douanes aux États-Unis et les régimes de perfectionnement actif et passif en Europe encouragèrent la fragmentation géographique des chaînes de valeur mondiales (idem).

Les règles du commerce international

Le troisième élément est le changement qui eut lieu du point de vue des règles du commerce international.

Le nouvel ordre économique mondiale, qui au niveau de l'organisation des économies nationales s'est manifesté par la fin de la période monopoliste-fordiste, telle qu'elle fut caractérisée par l'école de la régulation (Boyer, 2004) et par le retrait de l'État dont parle S. Strange (2011), se manifeste aussi dans les règles de gouvernance du commerce international, des finances et des investissements.

Gill (2008), sur la base du cadre développé par Cox (1981) sur les forces sociales transnationales et les configurations du pouvoir mondial, conceptualisa l'ordre mondial sous le nom de *new constitutionalism* (Gill, 2008). Selon lui, l'expansion du modèle néolibéral du capitalisme est possible à travers un ensemble des règles transnationales, lois et accords internationaux. Cet ensemble de règles disciplinaires sert à verrouiller des réformes pro-marchées, la propriété privée, des politiques budgétaires « saines » et la libre mobilité des flux financiers. De manière effective, il impose une limitation aux capacités d'intervention des États au sein de leurs propres marchés (Gill, 2008). Dans le cas de l'Amérique latine, le paquet des politiques de réformes libératrices fut résumé à l'expression créée par Williamson en 1989) : le consensus de Washington (Williamson, 2004), étiquette souvent employé à caractère négative, malgré l'intention de son auteur.

La concurrence pour l'appropriation des rentes économiques

Voilà donc les trois éléments principaux : le basculement vers les marchés à l'échelle nationale et internationale, la fragmentation de la production et les nouvelles disciplines dans la sphère du commerce. Nous sommes maintenant mieux préparés pour répondre à l'une des questions fondamentales des théories du commerce : si le libre-échange augmente les niveaux de vie, pourquoi les gouvernements ne libéralisent-ils pas le commerce ? La réponse traditionnelle est que la procédure décisionnelle des gouvernements est susceptible d'être capturée par les secteurs économiques sans avantages comparatifs.

Le concept de chaînes de valeur mondiales peut nous aider à trouver une réponse plus complexe. Pour ce faire, il nous faut détourner notre attention de la gouvernance des chaînes du point de vue des entreprises en faveur de la question de leur gouvernance du point de vue des sociétés nationales.

Les pressions concurrentielles représentent un incitant à conserver les profits produits par les nouvelles technologies proches des centres d'innovation. Avec une approche parallèle à celle de Sorensen (2000), Kaplinsky (2005) développa un modèle de politique économique internationale dans lequel l'élément fondamental à l'origine des inégalités mondiales réside dans la capacité des acteurs de différentes régions du monde à s'approprier des rentes ou quasi-rentes. Il suggère alors que le postulat de la théorie classique du commerce international d'égalisation progressive des rémunérations des facteurs de production (théorème de

Stolper-Samuelson) est invalidé par la capacité des entreprises mondiales de jouir de leur position au sommet des chaînes de valeur.

Les quasi-rentes représentent un type spécial de rentes économiques. Elles constituent la rente additionnelle reçue par un facteur ou par une compagnie, due à l'inélasticité de l'offre d'un service ou d'un bien produit par rapport à la demande. Kaplinsky identifie cinq types d'innovations qui génèrent ces quasi-rentes « endogènes » au sein des entreprises et dans les relations avec les autres participants de la chaîne : l'innovation technologique, les techniques de gestion des ressources humaines, la logistique, le marketing et le *design* (Kaplinsky, 2005 65-72). Il y a aussi des rentes « exogènes » à la chaîne de production. Kaplinsky identifie les rentes liées à l'existence de ressources naturelles relativement rares, comme le pétrole, à la disposition en biens d'infrastructure (communications, transports, etc.) et à l'accès au financement. Il y aurait aussi une dernière rente d'origine exogène : la rente de politiques (*policy rents*). Il s'agit de rentes qui trouvent leur origine dans les bénéfices attribués par les politiques publiques. Il s'agit, par exemple, de politiques d'industrialisation des pays comme la Corée du sud et la Chine ou, tout simplement, des effets bénéfiques d'un gouvernement efficace (Kaplinsky, 2005, p.75).

La réorganisation de la division mondiale du travail et la distribution des quasi-rentes et rentes examinées par Kaplinsky ont des conséquences importantes sur les coalitions et les clivages sociaux au niveau national et sur la structure du système international.

La dispersion de la production vers la semi-périphérie favorisa certainement la diminution du pouvoir des organisations ouvrières dans certains pays développés, érodant ainsi les quasi-rentes des travailleurs dans le secteur des biens commercialisables (Leeds, 2013, p. 506). Du point de vue néo-ricardien, l'interprétation naturelle est qu'il existe une segmentation qui correspond à l'écart entre les industries dans lesquelles les employés peuvent accéder à une partie des bénéfices générés par les quasi-rentes et celles dans lesquelles ils ne le peuvent pas (Leeds, 2013). Dans ce dernier cas, pour les travailleurs embauchés dans la production des marchandises ou des services génériques de la chaîne de valeur, leur force de travail est aussi une *commodity* vendue à sa valeur de marché (Leeds, 2013).

De la même manière, dans le monde en développement, l'*outsourcing* provoqua, à travers les réseaux globaux des entreprises, une explosion de la croissance industrielle dans les pays qui peuvent offrir des réserves de main d'œuvre à bon marché.

Les chaînes de valeur mondiale et la concurrence entre les nations

En revanche, la question de la capacité d'insertion et d'ascension dans les chaînes de valeur devint fondamentale pour l'élaboration des politiques publiques (Cattaneo, Gereffi, et Staritz, 2010). Pourtant, parmi les conclusions tirées par la littérature sur les chaînes de valeur, on voit que

l'accès aux marchés est de plus en plus dépendant de l'insertion dans les chaînes gérées par des compagnies mondiales situées dans les pays développés (Humphrey et Schmitz, 2001). Par conséquent, et comme il fut signalé par Gereff, Humphrey, Sturgeon (2006, p. 79) :

The evolution of global-scale industrial organization affects not only the fortunes of firms and the structure of industries, but also how and why countries advance – or fail to advance – in the global economy.

Le cadre développé par Kaplinsky nous permet d'argumenter que la forte incitation à se placer dans les maillons les plus profitables des chaînes de valeur provient des coalitions de classes et des secteurs économiques : *Upgrading is an essential capability if producers are to escape from the intense pressures of global competition, and thereby generate and appropriate the rents that provide sustainable incomes* (Kaplinsky, 2005, p. 141).

Ceux qui sont déjà au sommet cherchent à conserver leur position « privilégiée », tandis que les autres essaient de monter dans la chaîne de valeur pour également s'approprier des rentes et des quasi-rentes. Au lieu de mettre l'accent sur les clivages qui basculent entre protectionnisme et libre-échange ou entre Nord et Sud, il vaut mieux caractériser l'économie mondiale comme un ensemble, et l'analyser en termes de classes et d'intégration des secteurs intégrés, ou pas, ou mal intégrés, aux réseaux de production transnationaux.

La concurrence pour les rentes et les politiques publiques

Les approches de Rogowsky (1989) et Hiscox (2002) sont mieux adaptées à une économie mondiale encore divisée en économies nationales. Aujourd'hui, l'intégration économique à l'échelle mondiale rend moins effectives les politiques basées sur la protection tarifaire. De plus, les hausses de tarifs sont fortement limitées par les règles internationales de l'OMC. Le protectionnisme classique basé sur les tarifs douaniers s'avère insuffisant. En revanche, d'autres outils de politique visant à accroître la compétitivité internationale (aides d'État, ouverture de marchés, I+D) sont aussi capables de forger de nouveaux alignements socioéconomiques.

Sans écarter le rôle des coalitions protectionnistes ou libre-échangistes Otraditionnelles, le concept de chaînes de valeur et de rentes politiques nous permet donc d'introduire dans le même cadre explicatif des outils de la politique commerciale et économique. En l'occurrence, par exemple, les taux d'exportation, les régimes spéciaux d'importation et les zones franches. La politique commerciale (tarifs, règles) doit être regardée dans le contexte d'autres politiques, qui forment un ensemble de politiques face à sa position relative dans les chaînes de valeur mondiale d'une coalition socioéconomique nationale/transnationale. Nous reviendrons plus tard sur la nature de ces coalitions.

De la même manière, nous pouvons affirmer que la position des acteurs et la configuration d'alliances et clivages face à la politique commerciale et industrielle ont une forte corrélation avec leur positionnement par rapport aux chaînes de valeur mondiale. Leur capacité de s'insérer et de profiter ou de conserver leur position et d'exclure la concurrence d'autres acteurs peut être un indicateur de leurs préférences en termes de politiques.

Dans ce contexte, la compétitivité mesure la capacité à s'insérer dans les chaînes de valeur mondiales à des prix inférieurs à ceux de la concurrence et n'est donc pas la conséquence des avantages comparatifs classiques. En revanche, elle résulte de la disponibilité fortuite ou délibérée du facteur demandé à un moment donné pour les chaînes sectorielles ou régionales de valeur en évolution ou de la capacité au niveau des entreprises de générer des rentes ou de les retenir par des barrières à l'entrée d'autres entreprises aux maillons plus profitables (Kaplinsky, 2005, p. 65). En revanche, tous les secteurs productifs démunis de la même capacité, se voient menacés par la concurrence internationale.

L'État à l'aide des entreprises : les rentes monopolistiques

Nous proposons que, même s'il est vrai que les quasi-rentes émergent de situations de marchés ou d'innovations technologiques, la pression concurrentielle encourage les acteurs à transformer les quasi-rentes en rentes monopolistiques. À la différence des *policy rents* identifiées par Kaplinsky, les rentes monopolistiques cherchent de manière délibérée à prolonger l'appropriation de quasi-rentes au moyen de restrictions à l'entrée imposées à la concurrence.

Il y a, en effet, un fort incitant à ce que s'associent les acteurs productifs cherchant à garder leur position dans les chaînes de valeur ou à améliorer leur position compétitive d'une part, et les acteurs au sein de l'État, de l'autre. Ces derniers cherchent souvent à retenir les parts de la chaîne les plus profitables à l'intérieur des frontières nationales, pour s'assurer à la fois des revenus fiscaux et les retombées positives de l'emploi pour les citoyens/électeurs. Il y a donc une incitative à employer les régulations nationales et internationales comme moyens de consolider les rentes et quasi-rentes émergeant du contrôle des maillons les plus avantageux et profitables des chaînes.

Cela nous permet aussi de comprendre pourquoi les pays promeuvent des secteurs sans avantages comparatifs évidents selon la théorie néoclassique. Dans ce sens, Chang (2003) met la lumière sur les politiques industrialistes employées par des pays comme les États-Unis et l'Allemagne pour monter dans la hiérarchie des nations industrialisées. La législation sur la propriété intellectuelle, ensemble de mesures visant à limiter l'accès de la concurrence aux innovations technologiques, en est un exemple paradigmatique.

2.2.2. L'économie politique de l'insertion internationale pour les pays en développement :

Nous proposons que la manière dont les pays sont insérés dans l'économie mondiale et, en particulier, dans les chaînes de valeur mondiales, est, plus qu'un symptôme, un moteur du développement économique.

Il y a plus de soixante ans, Singer et Prebisch (1950) avancèrent la thèse selon laquelle les termes de l'échange des produits primaires (produits de l'agriculture et matières premières) par rapport aux produits manufacturés tendent à se dégrader au cours du temps. Les approches de Arrighi et Drangel (1986) et de Kaplinsky (2005) distinguent le concept de dégradation des termes de l'échange du couple matières premières /produits manufacturés. Selon ces derniers auteurs, tous les biens partagent la tendance à perdre de la valeur relativement aux autres produits, au fur et à mesure qu'ils deviennent des produits génériques grâce à la diffusion technologique.

Face à ce défi, les sociétés doivent augmenter en permanence leur compétitivité, soit par le développement des capacités productives et d'innovations, soit à l'aide de facteurs qui sont liés aux actions des gouvernements. Dans les deux cas, cette capacité est dépendante de la compétitivité de l'ensemble de l'économie où la société est localisée.

La distribution des facteurs endogènes et exogènes identifiés par Kaplinsky qui permettent d'échapper à la tendance de chute des prix n'est plus nécessairement une particularité Nord-Sud. Pourtant, précisément à cause du jeu des facteurs mentionnés, les acteurs en capacité de générer et de s'approprier des rentes et quasi-rentes se trouvent le plus souvent dans les pays appelés, pour ces raisons, développés. La mobilité du capital et la formation des chaînes de valeur renforcèrent le rôle des sociétés transnationales et, plus généralement, des sociétés d'intermédiation qui dominent la demande mondiale et influencent les prix internationaux (Kaplinsky, 2005, p. 235). Cependant, la mondialisation économique eut des effets très inégaux dans le monde en développement. Kaplinsky (2005) conclut que la mondialisation profita surtout aux pays de l'Asie, tandis que les pays de l'Amérique latine et de l'Afrique furent plutôt défavorisés.

Dans les années 1970, Cardoso et Faletto (1979) décrivirent les éléments qui caractérisaient le « développement dépendant ». Plus précisément, les auteurs partirent du principe que le développement économique des nations non industrialisées était tributaire de leur insertion dans l'économie mondiale.

En effet, ils expliquèrent que les économies des pays dépendants n'étaient pas des structures autonomes qui établissaient des liens avec l'économie mondiale. Au contraire, à cause de leur manque de dynamisme, de capital et de facteurs d'innovation, c'était leurs conditions d'insertion dans l'économie mondiale qui structuraient leurs économies nationales.

Finalement, ils argumentèrent que le rôle principal des sociétés transnationales et du capital international dans les économies dépendantes avait aussi une expression politique. Ils faisaient partie des coalitions socio-économiques des pays en développement, en alliance ou en conflit, selon le cas, avec les classes sociales et l'État.

Dans la phase actuelle de l'économie globalisée, les trois grands éléments préalablement soulignés (transnationalisation, fragmentation de la production et nouvelles règles de gouvernance) prennent, à la lumière des éléments analysés par Cardoso et Faletto (1979), une forme nouvelle en ce qui concerne la structure des liens de dépendance des pays en développement.

Le caractère mondial de l'économie capitaliste moderne et les limitations imposées par ses règles augmenta le coût d'y participer. Mais cela augmenta également les coûts de la marginalisation des économies nationales par rapport à l'économie mondiale. Les pays développés conservent clairement l'initiative et les quasi-rentes résultant de l'innovation technologique. Mais les pays d'Asie du Sud, la Chine et la Corée du Sud firent aussi preuve d'un caractère dynamique non seulement dans l'appropriation des parties des chaînes de valeur intensives en main-d'œuvre, mais aussi dans leur potentiel à développer des capacités pour accéder aux activités plus rentables. Tel est l'exemple du progrès de la Chine dans la chaîne de valeur des appareils électroniques. En général, la Chine et les pays de l'est de l'Asie se sont associés comme fournisseurs dans les chaînes de valeur régionales et profitèrent des opportunités offertes par la mondialisation. En revanche, les fournisseurs de produits manufacturés de basse technologie (textiles, vêtements) exprimèrent davantage de difficultés à cause de la concurrence des investissements de masse et des économies d'échelle de la Chine.

Les difficultés de l'intégration dans l'économie mondiale

D'autre part, les pays à revenu moyen qui avaient essayé de s'industrialiser à partir de leurs marchés intérieurs manquèrent d'échelle ou du capital nécessaire pour déclencher le type de dynamisme et d'innovation productive requise par l'économie globalisée. Ils se sont vus obligés de démanteler la structure de protection organisée dès les années 1960 pour se tourner vers les marchés d'exportation. Pourtant, dans la plupart des cas, même les industries protégées s'avèrent incapables de s'insérer dans les chaînes de valeur mondiale. Par conséquent, loin de s'élever dans les chaînes de valeur, ces pays virent leur position dans l'économie mondiale reléguée au rôle de fournisseurs de matières premières ou de produits agricoles spécifiquement conçus pour répondre à la demande des consommateurs des pays développés.

Comme il fut déjà étudié par Cardoso et Faletto (1979), tout cela ne peut avoir lieu qu'après un bouleversement à l'intérieur des alliances de classes

qui rendirent possible le fonctionnement de l'ordre précédent. Nous aurons l'opportunité de revenir sur cette question. Mais pour l'instant il est nécessaire de développer le deuxième élément de l'organisation de l'économie mondiale, qui est le produit de la mondialisation et qui a un impact particulier sur les pays en développement.

Les règles de gouvernance de l'économie mondiale

Aux éléments soulignés par Kaplinky, il convient d'ajouter une nouvelle source de rigidité dans la hiérarchie de l'économie internationale. Nous avons vu que les producteurs essayent de conserver des termes favorables d'échange grâce à la protection des rentes et quasi-rentes à travers l'innovation, le marketing et la différenciation (Leeds, 2013, p. 500), mais aussi grâce à l'aide des gouvernements et des organisations politiques des États où ils sont installés.

Pourtant, dans une économie globalisée, certaines mesures nationales visant à conserver sa place ou à monter dans les chaînes de valeur peuvent s'avérer inutiles ou même contre-productives. Il peut être beaucoup plus efficace d'encourager la création de régimes internationaux qui, souvent sous la forme de règles théoriquement égales pour tous les acteurs, favorisent certains d'entre eux.

Avant même l'existence du concept de chaînes de valeur, Arrighi et Drangel (1986) postulaient déjà que certaines activités économiques pouvaient, dans le cadre de la division internationale du travail, être divisées entre *core-type* et *periphery-type*. Selon cette approche, la concentration relative de ces deux types d'activités détermine la position de chaque économie dans la hiérarchie mondiale (Leeds, 2013). La dichotomie centre-périphérie traduit une distribution inégale des rémunérations reçues par différents types d'activités selon la division du travail dans l'économie mondiale (Arrighi et Drangel, 1986, p.17). Pour ces auteurs, cette stratification est le résultat de pressions concurrentielles schumpetériennes propres au système capitaliste. Pour Reuveny et Thompson (2008), en revanche, l'origine de cette stratification de l'économie mondiale réside dans la diffusion inégalement répartie des bénéfices du progrès technologique générés principalement au cœur des économies leaders. Se basant sur des statistiques qui couvrent la période allant des années 1870 à aujourd'hui, Reuveny et Thompson constatèrent que les avantages technologiques eurent pour conséquence d'élargir plutôt que de réduire la brèche Nord-Sud (Reuveny et Thompson, 2008).

L'internationalisation de l'activité des sociétés pousse les États où ces entreprises ont leurs actifs principaux à s'engager dans la négociation des régimes internationaux sur la gouvernance des marchés au niveau global et national. Ces négociations comprennent un large éventail de réglementations, de la garantie pour le rapatriement de dividendes à la protection contre les obligations de transfert des technologies imposées par les États d'accueil.

Cela ne suppose pas qu'il y ait une relation directe de dépendance entre une nation et l'autre. Ces relations sont possibles grâce aux réseaux des intérêts et coercitions qui lient des acteurs avec d'autres et les classent avec les autres (Cardoso et Faletto, 1979, p. 173). Cependant, dans un contexte où les États-nations gardent le monopole formel (même si cela n'est plus complètement vrai) de la construction de l'ordre juridique international, les relations de classes au niveau international s'expriment du point de vue de la loi comme des obligations entre les États.

Le commerce international devint l'espace où le caractère disciplinaire des règles de la transnationalisation de l'économie mondiale est le plus visible. Le passage de l'ancien GATT à la nouvelle Organisation Mondiale du Commerce incarna la redéfinition des pouvoirs relatifs des marchés et États à l'échelle mondiale comme au niveau national.

Les règles multilatérales du commerce, surtout après la création de l'Organisation Mondiale du Commerce, évoluèrent vers la réduction de l'espace de la mise en oeuvre de politiques de développement industriel (Bosch, 2009 ; Hunter Wade, 2010). Les politiques qui furent utilisées par les pays aujourd'hui industrialisés n'en sont pas davantage disponibles (Chang, 2003). Ces limitations retardent aussi la diffusion technologique parmi les acteurs productifs et renforcent les asymétries de pouvoir entre les acteurs localisés le long de la chaîne de valeur.

Nous proposons, donc, que les règles du commerce international jouent un rôle majeur dans l'appropriation et la conservation de rentes et quasi- rentes en faveur des acteurs qui se trouvent au sommet de chaînes de valeur et renforcent la stratification de l'économie mondiale. Cette asymétrie est la contrepartie du nouveau cadre d'opportunités et contraintes engendrées par la mondialisation.

La caractérisation de l'Argentine et du Brésil comme pays en développement : le «développement en transition»

Avant de poursuivre nos hypothèses, il est nécessaire ici d'introduire une petite digression à propos de la caractérisation de l'Argentine et du Brésil comme pays en développement. Une discussion plus approfondie se trouve à l'annexe 2.1.

Il suffit pour l'instant de souligner que l'Argentine et le Brésil se trouvent dans une situation qui fut récemment qualifiée de «développement en transition». Sous cette rubrique, la CEPAL, l'Organisation pour la Coopération et le Développement Economique (OCDE) et l'Union Européenne (UE) tentèrent de saisir la fragilité de la prospérité économique et les inégalités qui continuent de frapper les pays qui, en théorie, atteignirent déjà un niveau raisonnable de développement économique¹¹.

¹¹ . <https://oecd-development-matters.org/2017/07/11/development-in-transition/>

En particulier, et dans le cadre de ce travail, nous souhaitons souligner les facteurs suivants, spécifiques aux pays tels que l'Argentine et le Brésil, et que pour des raisons de simplification nous appellerons des pays en développement :

- hétérogénéité de leurs économies (un secteur plus compétitif, lié aux exportations, cohabite avec des secteurs caractérisés par une faible productivité et une précarité du travail;
- faible capacité de leur système éducatif et de leur système d'innovation nationale, ce qui se traduit par un faible niveau d'innovation et de développement de technologie endogène;
- insertion dans l'économie mondiale en tant qu'exportateurs de matières premières. Economies nationales plus vulnérables, donc, aux cycles de prix des matières premières;
- dépendance vis-à-vis des flux de capitaux internationaux;
- faible participation du commerce extérieur dans son Produit Intérieur Brut (*PIB*) ;
- sous-représentation et sous-participation dans l'élaboration des règles de gouvernance de l'économie et du commerce internationaux.

La comparaison entre l'Union européenne et le MERCOSUR offre, à cet égard, un exemple simple.

En effet, tandis que l'Union européenne est un acteur majeur de l'économie mondiale et du commerce (moyennant les 15 % du total des marchandises embarquées chaque année), l'ensemble des pays du MERCOSUR n'en représentent qu'une partie faible (ils arrivent difficilement à 0,7 % du total du commerce annuel). La même comparaison peut être reproduite dans plusieurs domaines, tels que le niveau technologique, l'infrastructure, parmi d'autres. Dans le domaine des investissements, élément clé dans le contexte des chaînes de valeur mondiales, la supériorité des pays développés est écrasante.

Tandis que l'Union européenne est le premier investisseur mondial dans les pays du MERCOSUR (387 milliards d'euros en 2014)¹², ces derniers montrent à peine un faible dynamisme au niveau régional (le Brésil notamment). En ce qui concerne l'innovation technologique, les pays développés et ceux plus engagés dans les chaînes de valeur mondiales continuent à déposer la plupart de brevets. La Chine, les États-Unis et le Japon occupent les trois premières places dans le classement de l'Organisation mondiale de la propriété intellectuelle (OMPI), suivis par l'Allemagne, la Corée du Sud, la France, le Royaume-Uni et l'Italie. En revanche, le Brésil n'atteint que la 25e place, tandis que l'Argentine se trouve à la place 47 (WIPO, 2016).

2.2.3. *Economie politique des coalitions et des institutions* :

¹² . DG TRADE, 2014. <http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>

Après avoir défini le cadre général de la mondialisation et son impact sur les économies en voie de développement, nous sommes en mesure de formuler un cadre conceptuel et des hypothèses plus précises pour expliquer les dilemmes de la politique économique et, par conséquent, les problèmes de coopération entre l'Argentine et le Brésil par rapport à leur politique commerciale commune.

Notre approche théorique vise à étudier la manière dont les configurations changeantes de l'économie mondiale modèlent les capacités des ensembles États/sociétés à poursuivre leur développement économique au sein de projets d'intégration régionale et mondiale.

Nous partageons la vision de Cox dans le sens où nous considérons que les formes particulières que prend l'ordre mondial ont une influence sur la forme qu'adoptent les États nationaux (Cox, 1981, p. 138). Pourtant, l'histoire de la mondialisation et du régionalisme est plus complexe que l'histoire de la diffusion de la logique néolibérale et de l'homogénéisation des États nationaux et leur transformation en États néo-libéraux (voir la critique excellente de Bruff, 2010).

Nous avons déjà pris comme hypothèse que la position des acteurs par rapport à la politique économique et commerciale et la configuration d'alliances et clivages face à la politique commerciale et industrielle ont une forte corrélation avec leur capacité à s'insérer compétitivement dans les chaînes de valeur. Ensuite, nous avons proposé que, dans un contexte d'insertion périphérique aux chaînes de valeur mondiales, il y aurait un incitant à la formation de coalitions visant à approfondir ou à reformuler leurs liens avec l'économie mondiale.

En fonction de la géométrie de gagnants et perdants qui émerge de l'insertion dans les chaînes de valeur, les clivages internes peuvent prendre la forme d'un conflit ou d'une alliance, de classes (terre-capital industriel) ou intra-industrielle (industrie tournée vers le marché national/industrie insérée dans les chaînes de valeur), et aussi entre la bourgeoisie nationale et les entreprises transnationales.

Nous pouvons aussi prendre comme hypothèse, à partir du cadre conceptuel développé par Sorensen (2000) et Kaplinsky (2005), que les deux facteurs précédents constituent un fort incitant à obtenir le soutien des acteurs qui contrôlent les outils de gouvernance de l'État pour faire avancer leurs objectifs.

Nous suivons ici le dualisme classique des traditions libérale et marxiste entre État et société, où tous les deux sont considérés comme des sphères d'action interdépendantes, pourtant, autonomes (Katzenstein, 1978, p.17). Des approches différentes rivalisent sur la manière dont la politique publique reflète les intérêts sociaux, soit par le biais de la compétition électorale, soit sous l'influence de groupes de pression. En ce qui concerne la politique

commerciale, les approches basées sur l'interaction entre le gouvernement et les organisations d'entreprises et les syndicats semblent avoir davantage de pouvoir explicatif. La tradition de la sociologie américaine met l'accent sur les préférences des acteurs sociaux, sans attribuer aux acteurs politiques d'autres intérêts que ceux de rester au pouvoir.

Malgré cela, Drope (2007) examina les approches centrées sur l'État et la société et démontra que, au moins dans le cas des pays émergents, les explications basées sur le rôle de l'État trouvent plus de soutien empirique (Drope, 2007 : 412). En effet, dans le cas des pays en développement, et dans le cas spécifique de l'Argentine et du Brésil, il existe une tradition d'engagement des institutions de l'État dans le développement économique. Cette intervention, selon l'orientation des coalitions au pouvoir, peut renforcer ou contester le type d'insertion internationale du pays dans son ensemble.

L'autonomie de l'État

Cependant, quel est l'État dont on parle ici ? D'emblée, nous parlons d'un État capitaliste. L'État capitaliste n'est cependant pas capitaliste parce qu'il est conduit par la bourgeoisie, mais parce que les fonctions qu'il est censé entreprendre restent limitées par la séparation formelle entre la sphère de la production et la sphère de la politique, sa fonction principale étant de soutenir la première (Saad Filho et Aryes, 2008). Cela implique aussi que le conflit d'intérêts entre les classes sociales est transféré de la sphère de la production vers la sphère séparée de la politique, où l'État occupe un rôle central. Pour cette raison, la question de l'État comme lieu de luttes de classes et la question de son autonomie relative eurent un espace important dans la théorie critique, le néo-institutionnalisme et dans la littérature sur l'État développementaliste, et sont souvent employées pour analyser les processus historiques en Amérique latine.

Il y a deux grandes approches en ce qui concerne l'autonomie de l'État, l'approche centrée sur la société et l'approche centrée sur l'État. La première est typique de la littérature néo-marxiste et est connue en tant qu'autonomie relative de l'État (ARE), puisque, dans cette tradition théorique, la superstructure n'est jamais considérée comme absolument indépendante de la structure. L'approche centrée sur l'État est caractéristique de la tradition néo-wébérienne et du néo-institutionnalisme historique. Bien que différentes, ces deux grandes approches de l'autonomie de l'État peuvent être complémentaires (Iannoni, 2013, p. 9).

L'autonomie relative

Le concept d'autonomie relative de l'État fut formulé à l'origine par Poulantzas (1984). Cet auteur estime que, dans le mode de production capitaliste, l'État, pour des raisons structurelles, doit jouer des rôles politiques qui nécessitent un certain degré d'autonomie. De par sa fonction répressive et à cause des divisions d'intérêts au sein de la classe dominante,

l'État organise l'exercice de l'hégémonie au sein de son bloc de pouvoir. Selon Poulantzas, l'État n'est pas autonome de par l'équilibre des forces entre les classes, mais en raison des difficultés politiques découlant de la fragmentation de la bourgeoisie qui empêchent d'organiser la domination des classes sans l'intermédiation de l'État.

D'autre part, l'approche néo-wébérienne repose largement sur une conception de l'État empruntée à la sociologie des organisations. Pour Skocpol (1985), un État ne s'occupe normalement que des tâches politiques et administratives. Pourtant, dans certaines conditions, en l'occurrence dans des situations de crise économique comme celle subie par les États-Unis lors de la dépression de 1929, il devient propice de renforcer l'État en lui accordant une plus grande autonomie.

L'État et le développement économique

Selon Evans (1995), un auteur de très grande influence dans le contexte des approches sur le développement, l'État joue un rôle central dans la création des conditions permettant de réussir un développement économique. À partir de la conception de Weber sur la bureaucratie, Evans suggère que l'État organise l'appropriation des excédents, mais peut aussi fournir des biens collectifs. Selon Evans, à côté d'autres conditions socio-historiques, il est nécessaire d'avoir des conditions spécifiques dans lesquelles les aspects institutionnels jouent un rôle important. À partir de son analyse des cas du Zaïre, du Japon, de la Corée, de Taiwan, du Brésil et de l'Inde, Evans soutient que l'autonomie de l'État est dépendante de la capacité de développer des compétences sur le plan de la gestion et de l'organisation, de l'expertise technique, de l'intégrité des fonctionnaires et de l'isolement de la bureaucratie par rapport aux pressions d'agents individuels. Pour Evans, il ne s'agit pas d'autonomie relative, dans le sens d'exigences génériques de l'accumulation du capital, mais de liens sociaux concrets entre l'État et la société, liens qui génèrent des canaux institutionnels de négociations à propos des objectifs et des politiques (Evans, 1995, p. 547).

La littérature sur les variétés du capitalisme est encore une autre approche centrée sur la société. Proposée par Hall et Soskice (2001) et basée sur le point de vue de la microéconomie, son centre d'intérêt est la manière dont les entreprises résoudre leurs problèmes de coordination. Les auteurs proposent deux modèles : le modèle des économies libérales de marché et le modèle des économies de marchés coordonnés. Dans le premier cas, les entreprises coordonnent leurs activités fondamentalement à travers les marchés, tandis que dans le second elles s'appuient sur des relations hors marché qui mettent en avant la coopération plutôt que la concurrence (Hall et Soskice, 2001; 8). Ces deux formes différentes de la coordination sont soutenues par des arrangements institutionnels différents au niveau macro-économique. Les auteurs soutiennent que les institutions propres à la politique économique d'un pays sont inextricablement liées à son histoire. D'une part, parce qu'elles furent créées par des décisions formelles qui les

établirent explicitement et leur accordèrent leurs compétences. De l'autre, parce que l'expérience historique donna forme aux attentes des acteurs sur les actions et mesures qui peuvent être attendues de la part des institutions (Hall et Soskice, 2001, p. 13).

Pour sa part, Schmidt (2005, 2006) introduisit le problème de l'État dans l'approche théorique sur les variétés du capitalisme. Aux deux catégories proposées par Hall et Soskice, elle en ajoute une troisième appelée « économies de marché influencées par l'État ». Elle utilise cette catégorie pour décrire les économies de la France, de l'Espagne, de l'Italie, du Portugal et de la Grèce, où l'État exercerait un rôle plus actif et différencié par rapport aux deux catégories précédentes.

Finalement, Schneider (2009) utilise les outils de l'approche sur les variétés du capitalisme pour étudier les pays de l'Amérique latine. Encore une fois, la typologie originale est élargie ; cette fois afin d'incorporer la catégorie des « économies de marché hiérarchiques ». Son approche identifie quatre éléments qui caractérisent les capitalismes latino-américains : 1) l'existence de grandes groupes économiques, souvent présents dans divers secteurs de l'économie ; 2) la participation clé des sociétés transnationales ; 3) la main-d'œuvre peu qualifiée et 4) les relations atomisées des travailleurs avec les entreprises.

Le rôle des institutions

Comme Hall et Soskice, le travail de Schneider rend aussi un hommage aux catégories employées par les institutionnalistes historiques (*path dependence*, *sequencing*, *conjunctures*, *unintended consequences*) qui analysent à la lumière de ces catégories le rôle des processus historiques dans la causation des phénomènes socio-politiques. Pour les institutionnalistes du choix rationnel, les règles limitent la variété de solutions disponibles pour les acteurs concernés et apportent une stabilité aux systèmes sociaux. En revanche, les institutionnalistes historiques soulignent les dimensions normatives et cognitives des institutions. Ils mettent un accent particulier sur la dimension temporelle de la politique, ou sur la façon dont les effets distributifs des changements institutionnels et les continuités façonnent le comportement politique et les résultats au fil du temps (Fioretos, Tulia G. Falletti et Adam Sheingate, 2013, p. 4).

Les institutionnalistes historiques étudient aussi la difficulté de revenir sur les choix faits dans le passé, en particulier lorsqu'ils se sont cristallisés en formes institutionnalisées. En mettant également l'accent sur l'accumulation de conséquences non prévues sur le long terme, les institutionnalistes historiques rectifient les biais fonctionnalistes de la littérature sur les variétés du capitalisme (Caffruny et Ryder, 2009). La structure des économies nationales, les capacités de l'État et l'histoire économique nationale jouent un rôle déterminant. Le choix effectif de certaines options politiques spécifiques dépend également de la capacité de pénétrer les structures de l'État ainsi que de l'héritage des politiques précédentes. Les

institutionnalistes historiques, qui prennent aussi au sérieux le rôle des idées dans la formation des préférences politiques et la prise de décisions politiques (Hall, 1989 ; Arbilla, 2000), analysèrent déjà la « perméabilité » de l'État argentin et la disponibilité des « récits » alternatifs rendant possible la mise en oeuvre de changements radicaux dans l'orientation de la politique extérieure. En revanche, l'« insularité » relative de l'État brésilien et l'hégémonie des conceptions « développementalistes » dans les élites gouvernementales expliquent le gradualisme et le « maquillage » qui cachèrent les changements d'orientation de la politique extérieure brésilienne. La structure de coalitions et leurs réseaux d'influence peuvent varier selon le problème. Milner et Tingley (2011), par exemple, estiment que l'influence du président des États-Unis sur les membres du Congrès américain est plus forte en ce qui concerne la politique d'aide internationale que sur la politique commerciale. De la même manière, les idées de ces derniers (dans ce cas, leurs convictions idéologiques) jouent un rôle plus important dans la politique d'aide au développement que dans la politique commerciale (Milner et Tingley, 2011, p. 59).

Les coalitions et les réponses aux défis de la mondialisation

Les limites structurelles de l'État mises en évidence par les néo-marxistes, les outils d'analyse de situations concrètes des relations entre classes, organisations, et agences de l'État proposés par les néo-wébériens ainsi que l'approche relationnelle de la littérature sur les « variétés du capitalisme » et l'institutionnalisme historique nous permettent de formuler des hypothèses plus spécifiques à propos des mécanismes à travers lesquels les coalitions et les clivages sociaux en Argentine et au Brésil réagissent aux changements dans l'économie mondiale.

Nous proposons comme hypothèse de travail que la mondialisation, l'émergence de chaînes de valeur mondiales et le rôle de la Chine comme demandeur mondial d'investissements et de matières premières, favorisent davantage l'appropriation de rentes par les entreprises intégrées aux marchés internationaux, notamment les propriétaires agricoles, les sociétés transnationales et les secteurs de la grande industrie liés à l'exportation. Dans le but de consolider leur accès aux rentes extraordinaires produites par les hauts prix des produits agricoles et des minéraux, elles prônent un rôle plus limité de l'État dans la sphère productive et l'ouverture sur le plan de la politique commerciale. Une telle coalition oblige à établir de nouveaux circuits, où les associations commerciales et industrielles et les agences du gouvernement gagnent importance et autonomie à l'ombre de la nouvelle politique, en l'occurrence, la Banque Centrale, le ministère des finances. Elles peuvent aussi influencer ou même occuper temporairement des positions clés dans d'autres ministères qui sont normalement imprégnés d'un *ethos* industrialiste, comme les ministères de l'Industrie.

Du point de vue des « types idéaux », nous pouvons alors imaginer trois réponses différentes en ce qui concerne les politiques commerciale et industrielle des pays tels que l'Argentine et le Brésil :

- la réponse libérale : l'amélioration de la compétitivité par la voie de la réduction des coûts de la chaîne de production. Nous pouvons remarquer l'élimination des tarifs de douanes, l'ouverture des marchés de services, notamment du transport, la flexibilisation des lois du travail.
- la réponse défensive : c'est-à-dire des mesures protectionnistes telles que la hausse des tarifs de douanes, la mise en place de barrières non tarifaires dans le but d'isoler les secteurs moins compétitifs de la concurrence internationale;
- la réponse développementaliste : des mesures visant à localiser davantage de maillons des chaînes de valeur à l'intérieur des frontières nationales grâce à des exigences diverses, de contenu national, partenariat avec des entreprises locales, incitatifs tributaires ciblés à secteurs stratégiques, obligations contractuelles de transfert de technologie.

Il faut se souvenir qu'il s'agit de types idéaux, donc, introuvables dans l'histoire concrète de nos pays sud-américains. Nous pouvons trouver, en revanche, des politiques industrielles et commerciales que nous pouvons classer plus ou moins dans un type ou l'autre, sans jamais avoir une cohérence et une consistance totales. Surtout, nous pouvons remarquer des changements en continu, des basculements vers un type ou l'autre, selon le cycle de l'économie mondiale et nationale et la montée en puissance et l'épuisement des coalitions dictant les circonstances.

Les coalitions en Argentine et au Brésil

Les relations État-société, en particulier entre le pouvoir politique et les représentants des syndicats et les chambres et associations des chefs d'entreprise jouaient un rôle important derrière l'appui ou la critique de la politique économique et commerciale. Pour des raisons que nous allons développer dans le Chapitre IV, le Président M. Kirchner et le Président M. Da Silva (Lula) arrivèrent au pouvoir dans une situation de faiblesse. Leurs appuis électoraux étant insuffisants pour assurer le contrôle des dispositifs institutionnels, ils furent obligés à bâtir des coalitions de soutien avec d'autres partis politiques.

Surtout, ils cherchèrent activement le soutien des forces sociales et économiques. Souvent sans expression parlementaire formelle, ces acteurs étaient, pourtant, en capacité d'influencer le positionnement d'autres pouvoirs de l'État (Parlement, le Judiciaire), grâce à leur travail dans les coulisses où, directement, par la mobilisation des leurs nombreux sympathisants.

Ainsi, en Argentine et au Brésil la transformation de l'économie mondiale déclencha dans les années 2000 une réaction qui prit la forme d'une coalition entre industriels et travailleurs organisée par des politiciens/fonctionnaires qui prônaient plus de participation de l'État dans l'économie. Les gouvernements élus en 2003 avec l'appui électoral des travailleurs organisés, mais aussi grâce à la mobilisation des masses plus marginalisées, mit en place des coalitions « développementalistes » à l'abri d'une relative autonomie de l'État rendue possible par l'appropriation d'une partie des revenus extraordinaires engendrés par le boom des « *commodities* ».

Au début, tout du moins, les classes propriétaires acceptèrent la captation d'une partie de leurs rentes extraordinaires, car cela rendait possible l'expansion des marchés de consommation desquels les groupes économiques et les sociétés transnationales tiraient également profit.

Pour l'Argentine et le Brésil, la solvabilité fiscale et la stabilité économique, consolidées en 2003-2005, ouvraient la porte à une véritable résurgence de politiques de développement industriel. Les instruments et mesures adoptées dans chaque pays montraient des différences importantes reflétant des capacités étatiques et des conditionnements idéologiques et institutionnels très déterminés.

Mais le cercle vertueux de rentes extraordinaires-croissance économique-grande coalition de classes/État commençait, après quelques années, à montrer des signaux d'épuisement. Au fur et mesure que le cycle économique exposait les limites des choix de politique économique (précisément via une vulnérabilité accrue face aux pressions externes), la marge de manœuvre des gouvernements se rétrécissait.

Après 2011 les tensions accumulées s'écoulèrent de manière très différente dans chaque pays. En Argentine l'isolement progressif de la coalition sociale au pouvoir renforça l'esprit partisan de la politique économique, puisque fut privilégié le soutien populaire lors des élections d'octobre 2011, au détriment de la rationalité à long terme de la politique développementaliste. Les mesures successives prises par rapport aux tarifs d'exportation en constituent un exemple.

Au Brésil, en revanche, la coalition au pouvoir comptait dès le début d'importants représentants d'intérêts économiques. La faiblesse de la performance économique refroidit la relation du gouvernement avec la classe moyenne et même les classes populaires. De grosses manifestations eurent lieu en juin et juillet 2013. L'urgence de relancer la croissance économique propulsa le gouvernement dans les bras des secteurs les plus conservateurs de la coalition. La politique économique prit alors un tournant plus orthodoxe. Après les élections d'octobre 2014, des représentants des organisations de l'industrie, des finances et des agriculteurs occupent les postes de ministres au gouvernement brésilien.

L'échec rapide de ces deux dernières copies dévalorisées du modèle développementaliste, montrerait ainsi les difficultés de surmonter les situations de dépendance structurelle aux marchés internationaux. Mais les facteurs internes propres à l'Argentine et au Brésil jouèrent également un rôle déterminant.

2.2.4. Economie politique de l'intégration régionale dans la mondialisation :

Nous voudrions ici nous appuyer sur deux éléments déjà discutés par rapport aux approches concernant l'intégration régionale. D'une part, nous avons maintenu qu'il fallait tenir compte des conditions spécifiques de l'intégration régionale dans le monde en développement. De l'autre, nous avons proposé que la phase actuelle du capitalisme (mondialisation financière, chaînes de valeur internationales, nouvelles règles du commerce international) modifia le contexte dans lequel les états nationaux et les processus d'intégration régionale pouvaient agir comme articulateurs du développement économique et de l'intégration de ces pays dans l'économie mondiale.

Les conditions spécifiques de l'intégration régionale dans le monde en développement

D'après Krapohl et Fink (2011), les théories sur l'intégration ont encore besoin de proposer un cadre conceptuel qui traduise les processus d'intégration régionale dans le monde en développement. Les auteurs se trouvent parmi ceux qui essayèrent de formuler une approche théorique spécifique. Selon leur point de vue, l'intégration régionale est, comme dans le modèle proposé par Mattli, le résultat des facteurs de demande et d'offre de régimes de coopération, de la même manière qu'en Europe. Mais, tandis que dans ce dernier cas, les économies d'échelle sont les facteurs principaux expliquant la demande d'intégration, dans le monde en développement cette même fonction est attribuée à la nécessité d'attirer les investissements (Krapohl, 2008).

Leur modèle reste attaché à la prémisse de l'État comme acteur unitaire et rationnel cherchant à maximiser son intérêt. Il n'est dès lors pas nécessaire pour ces auteurs de problématiser les choix faits par différents pays face aux mêmes contraintes internationales. Pour cette raison, leur modèle ne tient pas compte des politiques autres que l'investissement étranger et ne s'attarde pas à analyser les facteurs contraires au projet d'intégration. Leur vision, centrée sur le rôle des États, limite l'analyse aux situations de conflit provoquées par les asymétries de pouvoir entre les États engagés dans les projets d'intégration ¹³.

13. Les auteurs se basent sur une approche strictement basée sur «l'action rationnelle» pour laquelle le succès ou l'échec d'un projet d'intégration donné est déterminé par les intérêts extrarégionaux, selon que celui-ci soit défendu ou non à travers la coopération régionale (idem, p. 8). Un corollaire important pour Krapohl et Fink est que, dans ce schéma

Néanmoins, ils mettent l'accent sur un point important : par rapport aux pays développés, les pays en développement font face à des incitants différents en ce qui concerne la coopération régionale. En effet, l'intégration régionale fut employée depuis toujours par les pays de l'Amérique latine comme un outil de développement économique, ce qui comprend notamment l'impératif de surmonter les limitations de leur intégration à l'économie mondiale.

Cela implique trois conséquences principales. D'abord, l'intégration régionale obéit aux impératifs de la croissance nationale ; un postulat avec lequel Moravcsik serait complètement d'accord. Ensuite, il faut tenir compte du fait que les pays en développement participent de manière subordonnée à l'économie mondiale. La dynamique de l'intégration régionale est aussi largement tributaire des changements de cycles qui eurent lieu à l'échelle mondiale, sans que les pays en question aient la capacité de participer à leur origine, d'influencer, de s'isoler ou éventuellement de profiter de ces événements internationaux.

Nous avons vu dans les sections précédentes que la transnationalisation, la fragmentation de la production et la nouvelle gouvernance de l'économie mondiale heurtèrent les pays sous-développés comme acteurs passifs, même si certains d'entre eux sont parvenus à en profiter. Finalement, il faut se souvenir qu'en Amérique latine, l'État eut un rôle clé dans le développement économique au niveau national, toujours comme acteur dans les coalitions socio-politiques et souvent même comme articulateur autonome de ces dernières.

Les conditions de l'intégration régionale dans la mondialisation

La mondialisation changea les conditions dans lesquelles les entreprises et les économies des pays en développement peuvent progresser dans l'économie mondiale. On vit que la nécessité d'améliorer la compétitivité de l'ensemble de l'économie ou de certains acteurs clés dans les chaînes de valeur requit de nouvelles compétences au niveau des entreprises (innovation, management, marketing) et des politiques économiques (les facteurs expliquant les rentes politiques de Kaplinsky).

Quel peut être alors le rôle de l'intégration régionale dans ce contexte? Nous proposons ici que la combinaison de mondialisation et de dépendance structurelle limita les opportunités de projets d'unions douanières basées sur le développement des capacités industrielles à travers l'élargissement des marchés nationaux. En revanche, les mêmes phénomènes favorisent une

de coopération, il existe une concurrence entre membres pour attirer des investissements étrangers et pour accroître leur participation dans le marché mondial. Dans un tel scénario, l'apparition d'un *benevolent hegemon* n'est pas vraisemblable. Les opportunités de coopération régionale sont limitées par les intérêts extra régionaux des membres, en particulier, de la puissance régionale (idem, p. 10). Le modèle n'aborde pas la manière dont un pays formule des intérêts extrarégionaux ou comment et pourquoi il décide de les suivre.

intégration « souple », du type proposé dans les accords de libre-échange et qui vise à encourager la participation dans les chaînes de valeur mondiales.

En effet, la création d'économies d'échelle pour le développement d'industries et de manufactures a besoin d'un marché intégré et relativement protégé. L'élimination des barrières au commerce dans le marché intérieur est couplée avec un tarif commun qui vise à encourager la fabrication des biens de plus en plus sophistiqués et des règles qui cherchent à éviter la concurrence déloyale en matière de localisation des investissements (ce qui dans le « jargon » européen est appelé « aides d'État »). La progressivité de ces droits s'instituent conjointement à une deuxième « discrimination » : entre biens produits dans la région (protégés), biens non produits mais qui présentent un intérêt dans le futur et biens non produits mais qu'il est nécessaire d'importer comme biens intermédiaires afin d'alimenter la production d'autres biens au niveau régional.

En revanche, la politique d'insertion aux chaînes de valeur favorise l'élimination des barrières au commerce, soit avec le monde ou dans le marché intérieur. Par conséquent, l'ordre du jour des négociations extérieures devient fondamental. L'harmonisation des politiques sur l'investissement est moins importante, car les États rivalisent pour attirer la localisation des sociétés internationales.

Ces deux « modèles » d'intégration régionale ne sont pas que des « idéaux types ». Le MERCOSUR ne correspond pas totalement au modèle d'Union douanière industrialiste car il comportait dès sa création d'importants éléments tirés du modèle d'intégration libre-échangiste. Par exemple, sa mise en œuvre parallèlement au démontage des instruments de promotion industrielle en Argentine et au Brésil.

Pourtant, nous proposons que les changements des incitants externes contre les projets relativement fermés et industrialistes et en faveur des projets d'intégration de basse densité et orientés vers les marchés d'exportation jouent un rôle important derrière les problèmes de coopération entre l'Argentine et le Brésil dans le cadre du MERCOSUR.

Comme dernière hypothèse et, en dépit de la coïncidence d'orientation politique des coalitions arrivées au pouvoir en 2003 en Argentine et au Brésil, nous arguons que le déroulement de la politique économique interne et les problèmes liés à la consolidation et au maintien au pouvoir de ces coalitions fournissent un élément additionnel de divergence entre les préférences de l'Argentine et du Brésil par rapport à leur politique commerciale au sein du MERCOSUR.

En 1991, la création du MERCOSUR avait conjugué les objectifs du Brésil et de l'Argentine : stimuler la compétitivité des entreprises nationales et offrir une plateforme pour leur intégration internationale (Kegel et Amal, 2013, p. 344), consolider des réformes pro-marchés (Perales, 2003) et récupérer/renforcer la démocratie (Lorenzo, 2006).

En dépit des problèmes de compétitivité largement reconnus (Canuto, Cavallari, Reis : 2012), l'économie brésilienne aurait approfondi son intégration dans l'économie mondiale dans les années 2000. Contrairement au Brésil, l'Argentine subit une crise sans précédent après l'effondrement du modèle néo-libéral en 2001. Le nouveau gouvernement aurait choisi d'approfondir le système de transferts de revenus des champs vers l'industrie orientée vers le marché national qui avait émergé de la crise.

Les réponses contradictoires de l'Argentine et du Brésil au défi des changements de l'économie mondiale auront réduit la pertinence du régionalisme comme outil de sa croissance économique.

Pour les entreprises et le gouvernement brésiliens, le MERCOSUR devint essentiellement un marché pour leurs produits manufacturés et il n'y a pas d'intérêt ou d'incitants à développer des chaînes de valeur régionales. Par conséquent, le Brésil aurait promu un programme de travail dans le MERCOSUR qui met l'accent sur le libre-échange et l'élimination de barrières non tarifaires sur le plan commercial et, de plus en plus, sur un nouvel activisme du point de vue des négociations extérieures du bloc. Pour l'Argentine, le capital industriel national, beaucoup plus faible face à la concurrence mondiale, se positionna du côté de la coalition organisée au sommet de l'État, qui se voyait de plus en plus obligé à fermer l'économie, y compris par rapport à son voisin brésilien.

Conclusion de la première partie

Dans cette première partie, nous avons procédé à un passage en revue de la littérature sur l'intégration régionale et nous avons identifié les limitations des explications proposées jusqu'ici à propos des problèmes de coordination entre l'Argentine et le Brésil dans leur politique commerciale commune.

Nous avons suggéré qu'une approche adéquate des dilemmes de la coopération régionale doit commencer par fournir une hypothèse sur l'impact de la mondialisation sur les économies nationales, en particulier celles des pays en voie de développement.

Ensuite, nous avons développé une approche basée sur le conflit pour l'appropriation de rentes économiques au niveau national et international et sur l'emploi de l'État comme outil de l'attribution de ces rentes à partir de la politique économique et de la formation des régimes internationaux. Nous avons proposé que, en ce qui concerne la politique industrielle et commerciale et, par conséquent, la politique d'intégration régionale, les préférences des acteurs socio-économiques (les représentants organisés des classes ou fractions des classes) sont conditionnées par leur position dans la concurrence pour l'appropriation de rentes dans les chaînes de valeur mondiales.

Nous avons formulé comme hypothèse que le positionnement des acteurs ne se constitue pas dans le vide institutionnel ou historique. Au contraire, la formation de coalitions industrialistes ou « développementalistes » en Argentine et au Brésil eut lieu à partir de conjonctures historiques particulières et leur destin divergent serait une preuve des difficultés auxquelles doit faire face l'autonomie relative de l'État dans une situation de dépendance structurelle des marchés internationaux.

La divergence par rapport à la politique industrielle et commerciale, en relation avec l'intégration à l'économie mondiale aurait fourni un élément additionnel de contradiction entre les préférences de l'Argentine et du Brésil par rapport à leur projet régional. La recette à l'origine du conflit commercial dans le bloc formé par l'Uruguay, le Paraguay, le Brésil et l'Argentine était alors élaborée.

Deuxième partie : coalitions, institutions et intégration dans l'économie mondiale

Introduction

Dans les chapitres précédents nous avons souligné l'importance accrue de nouvelles formes d'intégration à l'économie mondiale, notamment les chaînes de valeur mondiales. Nous avons pris comme l'une de nos hypothèses que la position des acteurs par rapport à la politique économique et commerciale et la configuration d'alliances et clivages face à la politique commerciale et industrielle ont une forte corrélation avec leur capacité de s'insérer compétitivement dans ces chaînes de valeur. Nous avons examiné, par exemple, les travaux de Rogovsky (1989) et Hiscox (2002), aussi bien que ceux de Robinson (2008) et Oatley (2006). Malgré les critiques formulées sur ces approches, nous partageons le postulat commun selon lequel les avantages comparatifs des acteurs ont une corrélation avec leurs préférences de politique. Nous avons proposé l'hypothèse que l'émergence de chaînes internationales de production et des nouvelles règles de gouvernance du commerce changea la structure des avantages comparatifs et l'éventail des options de politiques.

Les différences dans les positions des acteurs argentins et brésiliens face aux options de politique économique, commerciale et industrielle devront vraisemblablement trouver une relation avec le niveau et la qualité de l'insertion de l'Argentine et du Brésil dans l'économie mondiale.

Cela dit, l'objectif du chapitre III sera, d'abord, de caractériser les changements qui eurent lieu dans l'économie mondiale. Ensuite, nous allons identifier, à l'aide des derniers outils statistiques développés par les chercheurs, l'ensemble complexe des atouts et des vulnérabilités de l'insertion des économies brésilienne et argentine dans l'économie mondiale.

Le positionnement des acteurs productifs dans les chaînes de valeur mondiales devint un facteur clé dans l'appropriation de rentes à l'échelle mondiale. Nous allons constater que les changements des relations de production dans l'économie internationale déclenchèrent de nouvelles formes de concurrence internationale. Nous allons énumérer les éléments de l'intégration mondiale de la production qui changent la configuration d'intérêts des acteurs économiques et diluent la division entre l'économie internationale et les économies nationales. Nous allons aussi examiner la manière dont les économies de l'Argentine et du Brésil se voient exposées

au phénomène de l'intégration mondiale de la production et nous allons relever leurs avantages concurrentiels relatifs.

Toutefois, l'influence des changements au niveau international ne se traduit pas de manière homogène au niveau des États nationaux et ne suscite pas, bien sûr, les mêmes réactions. L'importance relative des facteurs externes ou internes dans la formulation des politiques industrielle et commerciale n'est pas, d'ailleurs, immuable. Dans la période historique que nous analysons (2003-2015), les forces économiques mondiales et les nouvelles règles du commerce international stimulèrent les conduites adaptatives et, par conséquent, il y eut davantage de similitudes dans les politiques commerciales et industrielles de pays très divers. Le nombre des pays qui adhèrent à l'OMC depuis 2000, parmi eux la Russie et la Chine, en est une preuve.

D'autre part, l'émergence de nouveaux acteurs comme la Chine, le *boom* du prix des *commodities*, et la crise financière et économique déclenchée en 2008, ouvrirent aussi, par opportunité ou par nécessité, de nouvelles formes de « créativité » dans la sphère de la politique commerciale et industrielle. À cet égard, il nous faut rappeler que nous avons proposé, parmi nos hypothèses de travail, que dans les pays en développement nous trouvons des incitants particuliers visant à grimper dans l'échelle de la division internationale du travail.

Nous avons proposé aussi que la façon dont une société construit ses institutions est censée influencer les choix politiques et économiques face aux défis de l'économie mondiale. Comme nous l'avons vu dans le chapitre II, l'approche que nous employons met l'accent sur les coalitions de gouverne et l'organisation institutionnelle qui formulent les objectifs et donnent forme aux politiques publiques.

L'identification des réactions des acteurs économiques et politiques argentins et brésiliens aux enjeux de l'économie mondiale et sa traduction dans la formulation de la politique industrielle est, donc, l'objectif des chapitres IV et V. Cependant, il s'avère comme un des plus importants et des plus complexes dans le contexte de notre travail. Il s'agit en quelque sorte d'une « thèse dans la thèse ».

En effet, il nous faudra faire face à trois défis. D'abord celui de traverser le niveau d'analyse de l'« international » vers le niveau du « national » et « sous-national ». En deuxième lieu, il nous faudra jeter un pont vers les études de cas spécifiques abordés dans les chapitres suivants. À ce sujet, nous avons proposé au Chapitre II trois « types idéaux », en ce qui concerne la réponse au défi de la mondialisation du point de vue des politiques commerciale et industrielle des pays tels que l'Argentine et le Brésil : la réponse libérale, la réponse défensive et la réponse développementaliste. Nous avons souligné aussi que, loin d'être clairement identifiables dans le jour à jour de la politique industrielle et commerciale, nous pouvons remarquer des changements en continu, des basculements

vers un type ou l'autre, selon le cycle de l'économie mondiale et nationale et la montée en puissance et l'épuisement des coalitions dictant les circonstances.

En troisième lieu, nous devons prêter attention aux risques méthodologiques propres à l'approche comparative et dont Peters (2012) fit un exposé très utile. Une réponse adéquate à cette dernière question nous aidera à surmonter les difficultés posées par les premières.

La recherche comparative doit normalement faire face au problème d'isoler correctement les variables dépendantes et l'indépendante. Notre approche, très couramment employée par les chercheurs qui étudient les processus et les institutions (Evans, Ruesh Meyer et Skocpol, 1984 ; Hall, 1989 ; Sikkink, 1991), analyse en profondeur un nombre limité d'exemples historiques. Dans notre cas, nous analysons la formulation de la politique commerciale et industrielle argentine et brésilienne durant une période assez limitées.

Cette approche nous permet de suivre de près les liens entre les sphères externe et nationale afin de mieux examiner et d'écarter de fausses relations de causalité. En examinant plus minutieusement les processus politiques, nous acquérons des outils pour comprendre les chaînes de transmission entre les politiques publiques et les décisions prises sur les sujets spécifiques (tarifs, négociations avec l'Union européenne). Pourtant, cette approche risque aussi de manquer de conclusions pertinentes du point de vue théorique. En d'autres mots : ce que nous disons est vrai pour les cas de l'Argentine et du Brésil entre 2003 et 2015. Mais, pouvons-nous en tirer une leçon sur la relation entre l'impact de l'internationalisation de la production, les institutions et la politique commerciale dans d'autres pays ? Il est vrai qu'une approche comme celle que nous avons choisie est incapable de fournir des typologies stylisées, par exemple, la littérature sur les *varieties of capitalism* (Hall, 2001) et son application à l'Amérique latine (Schneider, 2009). Mais nous pensons que nous pouvons surmonter ces risques si nous évitons de succomber à la chronique historique individuelle sur chaque pays. Il serait, peut-être, plus attrayant de le faire de cette manière, mais au prix d'éclipser les relations que nous voulons mettre en lumière.

Quelles sont ces relations ? Quelques-unes furent déjà présentées. Quant aux autres, le moment est venu de les introduire.

Tout d'abord, le rôle des facteurs externes sur les positions prises par les acteurs économiques et politiques. Deuxièmement, l'importance des conditions initiales dans la formation des coalitions au pouvoir et les préférences de politique. Troisièmement, l'instabilité des situations d'autonomie de l'État. Et finalement, l'influence changeante des groupes de pression et des acteurs institutionnels et sociaux sur le long terme. Très particulièrement, le rôle plus important des acteurs politiques (partis, parlementaires) au moment de la formation des coalitions et dans des moments de crises politiques. D'autre part, le rôle plus important lui aussi

des groupes de pression dans le jour à jour qui s'écoule entre chaque élection présidentielle ou parlementaire.

Nous avons pris comme présupposé que l'autonomie de l'État est relative et conjoncturelle. Ceci implique deux éléments à tenir en compte. D'une part, l'autonomie de l'État est normalement limitée. Dans le contexte de notre travail elle est définie comme la capacité d'arbitrer avec succès les conflits d'intérêts entre les différents membres de la coalition de soutien du gouvernement. Lorsque cette capacité n'est plus disponible, les preneurs de décision doivent choisir, et avantager certains acteurs aux dépens d'autres. Ils perdent leur « autonomie » dans la définition des politiques économique, commerciale et industrielle, qui deviennent des politiques orientées en faveur d'un secteur en particulier. Le gouvernement devient lui-même plus dépendant des secteurs « loyaux », mais qui demandent la récompense de leur allégeance.

D'autre part, la capacité d'arbitrer les conflits d'intérêt est toujours instable et menacée, car elle dépend de la disponibilité des ressources politiques, budgétaires et administratives pour définir et implémenter des politiques qui répondent aux demandes des différents acteurs, dont les intérêts sont parfois contradictoires.

Il nous faut, reprendre quelques éléments déjà mentionnés relatifs aux dispositifs institutionnels que rendre possible l'autonomie de l'État. L'arbitrage des conflits d'intérêts au profit du pouvoir des politiciens au sommet de l'État est jouée dans plusieurs échiquiers chacun avec leur règles particuliers.

D'abord, les relations formelles et informelles entre l'État et la société civile. En ce qui concerne la politique économique et commerciale, il s'agit en particulier des relations entre pouvoir exécutif (l'office du Président et surtout les ministères sectoriels) et les chambres et associations des chefs d'entreprise et des agriculteurs, aussi bien que des syndicats. L'appui des organisations ouvriers et des chefs d'entreprise est gagné ou perdu lors des innombrables rencontres dans les bureaux des ministères. La politique commerciale, en particulier, est façonnée pièce par pièce d'une manière que, bien que sans le faire exprès, deviens opaque pour le grand public et même les Parlements.

Le niveau des relations considérées strictement politiques est joué, en revanche, sur un échiquier plus institutionnelle, bien que souvent la construction des coalitions politiques se passe aussi dans les coulisses. Même dans les systèmes présidentielles la pièce de résistance du pouvoir du Gouvernement reste sur la capacité de légiférer.

La constitution brésilienne de 1988 assure au Président de la République le control de l'ordre du jour législatif (Limongi, 2006 :34). Dans le cas de l'Argentine, l'Exécutif trouve d'habitude d'avantage des difficultés pour voir ratifiées ses propositions des lois par le Congrès National (Calvo,

2014 :198). Nous verrons plus tard un exemple dans le échec spectaculaire de la proposition de loi visant l'augmentation des droits d'exportation à l'an 2008.

Néanmoins, nous aurons aussi l'occasion de voir le fonctionnement de quelques outils légaux (au Brésil les *medidas provisórias* et en Argentine les *Decretos de Necesidad y Urgencia* et notamment la *Ley de Emergencia Económica*) grâce auxquels les Présidents de la République se sont bénéficié du pouvoir de légiférer sur des nombreux dossiers économiques et commerciaux sans la approbation préalable des Parlements.

Au pouvoir de délégation ou des faits accomplis (les *Medidas provisórias* et les *Decretos de Necesidad y Urgencia* doivent être ratifiés par les législateurs) nous devons ajouter plusieurs méandres de la procédure législative, y compris le contrôle des comités chargés de l'organisation des travaux parlementaires. Très efficace à l'heure d'assurer le passage ou le blocus des propositions de lois aux séances aux pléni du Parlement, les nominations dans les postes parlementaires clés, est réservé d'habitude à la première minorité. Cela permet aux forces alliées au gouvernement le contrôle de l'ordre du jour parlementaire, même dans les situations où elles n'ont pas atteint la majorité de sièges (Limongi, 2018, Calvo, 2014). Les cas de l'Argentine et le Brésil n'échappent pas à cet égard, à la réalité des autres démocraties présidentielles ou parlementaires (Limongi, 2006).

Nous verrons d'ailleurs, à l'aide de l'exemple de la réforme du système de pensions au Brésil et même dans le cas déjà mentionné des droits d'exportations à l'Argentine, que le rapport des forces aux Parlements peut être influencé ou modifié par des alliances temporelles ou de coalitions plus stables forgés dehors les hémicycles.

Le *presidencialismo de coalición* (Abranches, 1988) n'est pas forcément restreint aux alliances dans le Parlement. Les facteurs comme la distribution de postes ministériels, la homogénéité idéologique et le soutien populaire sont peut être plus importants (Limongi, 2018). Il ne se limite pas seulement, au monde de la politique. Souvent les coalitions commencent à être tissées ou déchirées dans les bureaux des ministères, des syndicats et des entreprises, ou dans les sondages d'opinion publique, bien en avance que l'on puisse remarquer l'agitation des alliances parlementaires. Nous aurons l'opportunité de le voir dans le cas de la chute du Gouvernement de Mme Dilma Rousseff.

Pour quelles raisons les coalitions, dans le sens large des coalitions des acteurs politiques, sociaux et économiques sont importantes ? La période 2003-2015 fut le témoin en Argentine et au Brésil de deux gouvernements faibles soit, du point de vue électoral, de sa base de représentation au Parlement, ou encore à cause de la méfiance des puissants acteurs économiques. En Argentine le Président M. Kirchner fut élu avec seulement le 23 % des voix. Au Brésil M. Da Silva (Lula) remporta l'élection, obligé pourtant dès le début à rassurer les investisseurs sur la direction de sa

politique économique. Dans les pages suivantes nous passerons à revue la construction et la chute de leurs coalitions.

En analysent simultanément les parcours suivis par la politique et l'économie en Argentine et au Brésil nous allons souligner trois moments de rupture : 1) les conditions initiales, la construction des coalitions et l'augmentation de l'autonomie de l'État face aux acteurs économiques; 2) l'impact de la crise mondiale, l'épuisement du cycle économique, la tension montant au sein des coalitions et 3) l'effondrement des coalitions. À ce cycle, il nous faut ajouter deux dimensions superposées qui jouent leur rôle dans toutes les phases mentionnées : les relations État-organisations d'entreprises et les capacités institutionnelles au sein de l'État pour le design et la mise en oeuvre de politiques industrielles et commerciales. Nous analyserons la première phase du cycle (construction des coalitions) dans le chapitre IV, tandis que nous aurons l'occasion d'examiner les phases de tension et de rupture dans le chapitre V.

Chapitre III

L'insertion de l'Argentine et du Brésil dans l'économie mondiale

3.1. La nouvelle économie globalisée : la position des économies brésilienne et argentine dans les chaînes de valeur mondiales

Les chaînes de valeur mondiales

Le développement du cadre théorique des chaînes de valeur mondiales fut décrit à plusieurs reprises (Gereffi, Humphrey et Sturgeon, 2005; Banga, 2014, OCDE, 2014b, parmi d'autres). Le concept de « chaînes de valeur » est basé sur l'idée selon laquelle les entreprises fragmentent la production dans divers pays avec le but d'arbitrer les différences de prix des facteurs de production au niveau international (Estevadeordal, Blyde et Suominen, 2013, p. 8). Les deux éléments moteurs identifiés par la littérature sont : 1) la chute de coûts logistiques (notamment le transport maritime) et 2) la politique commerciale, en particulier, la réduction de tarifs douaniers sur les produits manufacturés à l'aide des cycles de négociation dans le cadre de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT). (Voir par exemple : Hummels, Rapoport et Yi, 1998, et Backer et Miroudot, 2013).

En ce qui concerne notre travail, il suffit de souligner que, en dépit d'avoir été formulé du point de vue des firmes, les conséquences au niveau des impacts géoéconomiques et de la politique commerciale et industrielle furent bientôt comprises. Certaines de ces implications furent explorées dans les travaux récents de l'OCDE, par exemple OCDE (2014a et 2014b).

Certains chercheurs essayèrent de dépeindre les impacts structurels de la réorganisation de la production mondiale. Pourtant, l'évidence empirique reste assez limitée (Backer et Miroudot, 2013, p. 6). Dans une vision plus optimiste, Sturgeon, par exemple, propose que les changements récents dans l'économie mondiale liés aux chaînes de valeur mondiales, en particulier la montée de l'Asie de l'Est comme puissance économique, rendent obsolètes les notions étatiques de dépendance permanente et de sous-développement (Sturgeon, 2008, p. 1). Les organisations telles que l'Organisation de coopération et de développement économique (OCDE), l'Organisation mondiale du commerce (OMC) partagent la même vision positive (voir, par exemple Shepherd et Stone (2013) et OMC, OCDE, Banque Mondiale, 2014). Il est vrai qu'au fur et à mesure que la délocalisation de la production gagnait davantage d'ampleur et de complexité, certaines économies émergentes virent monter leurs

exportations à des taux plus élevés que celles de pays industriels avancés. En 2011 près de la moitié (49 %) du commerce mondial des biens et services eut lieu au sein de chaînes de valeur, contre 36 % en 1995 (OMC, 2015, p. 18).

Parallèlement, entre 1995 et 2011 (la dernière année pour laquelle les données de l'OCDE et de l'OMC sont disponibles), la plupart des pays développés et en voie de développement augmentèrent considérablement leur participation dans des chaînes de valeur mondiale¹⁴. La part des économies en développement dans les exportations mondiales est passée de 26 % en 1995 à 44 % en 2014, tandis que la part des économies développées dans les exportations diminua de 70 % à 52 % (OMC, 2016, 25).

D'accord avec l'OMC et l'OCDE, les chaînes de valeur mondiales fournirent une opportunité aux économies émergentes pour élargir leurs bases industrielles (OMC, 2015, p. 18). Elles constatent aussi que l'internationalisation de la production est associée à une plus forte demande de main-d'œuvre, que les entreprises ayant des liens internationaux ont tendance à payer des salaires plus élevés, et que les entreprises des pays en développement plus intégrées à la production internationale ont une tendance à employer une plus grande proportion de travailleurs qualifiés que les autres entreprises (Shepherd et Stone, 2013).

D'un point de vue plus critique, d'autres auteurs remarquèrent les impacts négatifs ou fortement asymétriques de l'insertion des pays en développement dans les chaînes de valeur (Kaplinsky, 2005) ou, encore, ils trouvent que la fragmentation de la production dévoile une nouvelle phase de l'organisation capitaliste à l'échelle mondiale ayant pour résultat de concentrer les profits et le pouvoir entre les mains d'une classe transnationale de propriétaires (Robinson, 2008). En tout cas, il y a un consensus croissant qui souligne que la liaison avec les chaînes de valeur mondiale ne suffit pas nécessairement comme recette de croissance économique et que leurs conséquences peuvent être très différentes selon l'ampleur et le type d'insertion, en particulier lorsqu'il s'agit de pays en voie de développement (UNCTAD, 2013 ; Banga, 2014, p. 269).

Il faut d'abord constater que le phénomène de la délocalisation de la production de biens manufacturés bénéficia particulièrement la croissance des pays asiatiques, tandis qu'elle ignora largement l'Amérique du Sud et l'Afrique. La participation accrue des pays en développement dans le commerce mondial s'explique presque exclusivement par les performances

¹⁴ Les bases de données de l'OMC et l'OCDE sur les chaînes de valeur mondiales sont construites à partir de la désagrégation des données commerciales normales. Il s'agit d'un travail méthodologiquement complexe et qui prend du temps. Cela explique que, malgré que l'OMC dispose de données de commerce plus récentes, au niveau qui relève des chaînes de valeur, c'est-à-dire, de la valeur ajoutée ou du pourcentage de biens finaux ou intermédiaires, il n'y ait pas de statistiques au-delà de 2011.

des pays asiatiques, tandis que les exportations d'autres régions telles que l'Amérique du Sud et l'Afrique stagnèrent. Entre 1995 et 2014, la part des pays émergents dans le commerce mondial est passée de 20 à 44 pour cent. Mais tandis que la part de l'Asie est passée de 12 à 27 pour cent, celle de l'Amérique du Sud, Centrale et du Mexique n'augmenta que de 5 à 6 % (OMC, 2016).

Si nous prenons comme exemple le cas africain, nous constatons que malgré le *boom* des exportations des matières premières, la part africaine d'exportations mondiales de marchandises reste faible. Elle diminua de façon marginale, passant à 3,3 % en 2013 contre 4,9 % dans les années 70. En fait, la part de l'Afrique dans les exportations mondiales était supérieure à celle de l'Asie de l'Est dans les années 70 et 80. L'Afrique détient la plus faible part de produits manufacturés dans les exportations totales de marchandises : 18,5 % en 2013 (UNECA, 2015, p. 32). Par ailleurs, la concurrence des produits asiatiques sur les marchés internationaux et dans les propres pays africains, à laquelle il faut ajouter une sorte de « maladie hollandaise » due au *boom* du prix des *commodities*, eurent comme conséquence un recul de l'industrialisation des pays africains (The Economist, 2015).

Le cas de l'Afrique démontre que la délocalisation de la production n'a pas seulement changé l'économie des pays plus profondément insérés dans les chaînes de valeur mondiales. Elle modifia tellement la structure du commerce mondial qu'elle établit de nouvelles conditions pour rendre possible une insertion compétitive dans l'économie internationale, même de la part des pays pas encore vraiment intégrés aux chaînes de valeur.

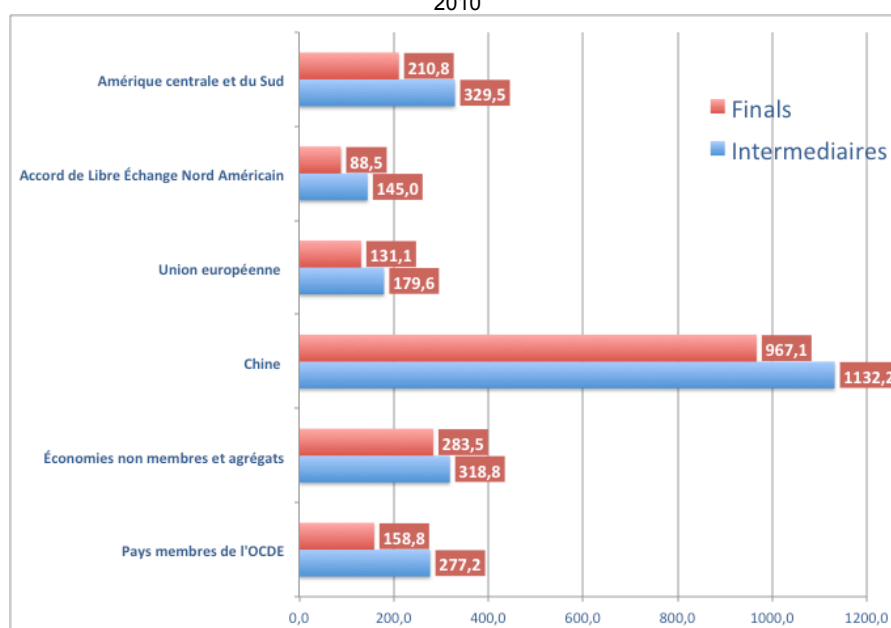
Les éléments clés de la nouvelle phase du commerce mondial

Mais plus tard nous aurons l'opportunité de tirer des conclusions en ce qui concerne la politique commerciale et industrielle. Pour l'instant il suffit de « cartographier » les éléments clés de cette nouvelle phase du commerce mondial. Cet exercice nous permettra de relever les incitatifs et contraintes imposés aux pays et aux différents secteurs économiques nationaux. Les données qui seront désormais citées furent puisées dans le *Rapport du Commerce 2015* de l'OMC :

1) *La croissance économique devint dépendante du commerce* : la relation entre les exportations et les importations de biens et de services par rapport aux PIB mondiaux augmenta de 20 % en 1995 à 30 % en 2014 (en valeur). Durant les 20 dernières années, le taux de croissance du commerce international doubla celui du PIB. Après la crise de 2009, les chiffres du commerce remontèrent plus vite et plus haut que le PIB mondial. En d'autres termes, le PIB d'aujourd'hui est fortement influencé par le commerce international et il devint plus difficile de ne pas en tenir compte comme élément vital du développement économique. En revanche, les flux du commerce sont historiquement plus volatiles. La croissance économique devint, donc, plus exposée aux *chocs* externes.

2) *Croissance du commerce de produits intermédiaires* : grâce à la fragmentation de la production la plupart des biens finaux manufacturés sont élaborés à partir du montage de biens intermédiaires importés. Même les produits agricoles utilisent davantage des intrants importés (des produits chimiques notamment). Le commerce de pièces importées pour être utilisées dans l'élaboration de biens pour le marché national ou les exportations devint un facteur de compétitivité pour les entreprises et l'ensemble de chaque économie. Comme résultat, le commerce de biens intermédiaires augmenta plus vite que le commerce de biens finaux (Figure 3.1).

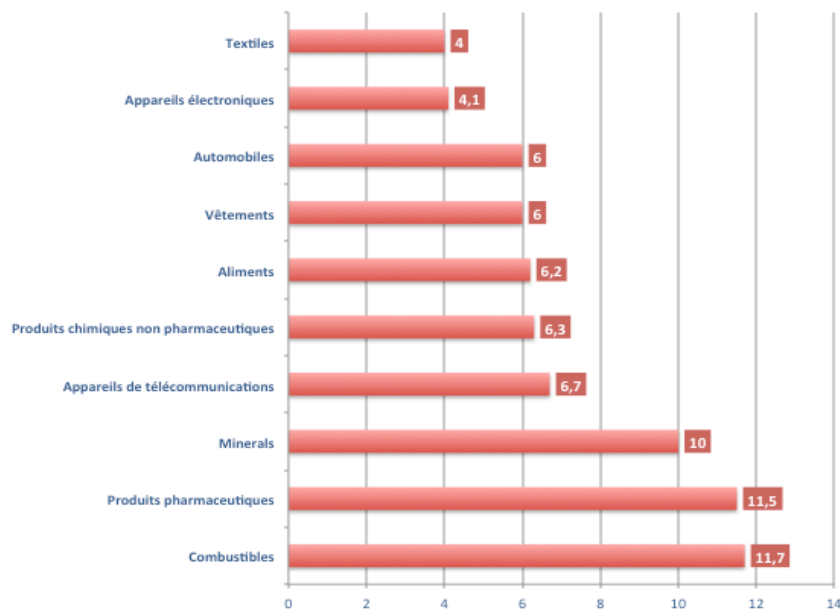
Figure 3.1 : Croissance des exportations de produits finaux et de produits intermédiaires. 1995-2010



Source : Calculs fondées sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TIVA) – October 2015

3) *Croissance des exportations d'énergie et matières premières* : l'approvisionnement de produits primaires fut la base de la croissance exportatrice de plusieurs pays. Les exportateurs de pétrole comme l'Arabie saoudite, le Brunei Darussalam, la Russie ou la Norvège, et les exportateurs agricoles et miniers en Amérique du Sud en bénéficièrent particulièrement (Figure 3.2.). Parmi les pays qui avaient réussi durant la seconde moitié du XXe siècle à augmenter le niveau de complexité des produits exportés, nous trouvons parfois une réversion dans la composition de leur panier exportateur, comme le montre le cas du Brésil (Moreira Cunha, Lelis, Fligenspan, 2013).

Figure 3.2 : Taux de croissance annuelle des exportations 1995-2014



Source : OMC (2015)

4) *Boom du prix des commodities* : les produits énergétiques enregistrèrent une hausse de prix plus spectaculaire que tout autre produit de base entre 1995 et 2014. Suite à la crise économique de 2008-09 et à la baisse consécutive de la demande, les prix de l'énergie plongèrent de 37 pour cent. Cependant, ils étaient encore plus de trois fois supérieurs à leur niveau de 1995. Les minéraux et les métaux non ferreux enregistrèrent la deuxième plus forte augmentation de prix entre 1995 et 2014. Ils suivirent une tendance similaire à l'évolution des prix de l'énergie. Les prix des aliments et des boissons commencèrent à grimper en 2006, six ans après la première forte augmentation des prix des produits de base tels que le pétrole et les minéraux. (OMC, 2015, p. 30).

5) *Certains secteurs furent privilégiés* : les industries à faible technologie qui sont les principales créatrices d'emplois dans la plupart des pays en développement et les pays les moins avancés, n'ont pas connu une fragmentation importante de la production apportée par les chaînes de valeur. En revanche, nous la voyons dans les industries à haute technologie et à moyenne technologie, telles que la fabrication d'équipement électrique

et optique, de machines et d'équipement, de matériel de transport et des produits chimiques (Banga, 2014, p. 287).

6) *Basculement de la production et du commerce vers la Chine* : certains pays, notamment la Chine, se sont trouvés en meilleures conditions pour accueillir les tâches de productions délocalisées. La Chine dépassa le Japon comme premier exportateur asiatique en 2004, trois ans après son adhésion à l'OMC. La Chine dépassa les États-Unis en 2007 et l'Allemagne en 2009 pour devenir le premier pays exportateur au niveau mondial.

7) *Régionalisme* : la plupart des chaînes de valeur mondiales sont des chaînes « régionales ». Les exemples sont nombreux : les *maquiladoras* au Mexique et les fournisseurs canadiens liés aux entreprises des États-Unis; les entreprises japonaises qui externalisent des processus de production en Asie de l'Est. Kimura et Ando (2005) montrent que 80 % des multinationales au Japon investissent dans la création de filiales en Asie de l'Est, et plus de la moitié de toutes les branches sont situées uniquement dans cette région (Estevadeordal, Blyde et Suominen, 2013, p. 7). Les études sur le développement des « réseaux » de production dans l'est de l'Asie soulignent l'importance du commerce de biens manufacturés et l'organisation de la production autour de noyaux régionaux, comme le Japon et la Chine (Chen et Lombaerde, 2011).

La faible participation de l'Argentine et du Brésil dans les chaînes de valeur mondiales

Quelle est la place de l'Argentine et du Brésil dans ce nouveau scénario? Un peu précipitamment peut-être, nous avons affirmé que les chaînes de valeur mondiales ignorent l'Amérique du Sud. Cependant, un peu partout nous pouvons nous heurter à l'évidence d'un processus déjà en cours, que nous verrons plus tard, et qui force les acteurs économiques à se manifester.

Tout d'abord, un premier constat. Entre 1995 et 2010 les exportations de l'Argentine et du Brésil augmenta de 219 et de 317 % respectivement (Figure 3.3.) Cette performance est loin de celle des pays asiatiques (1048 % dans le cas de la Chine) qui basèrent leur industrialisation sur l'insertion dans les chaînes internationales de production (Baldwin, 2011).

Pourtant, elle est au même niveau que celles d'autres pays plus profondément intégrés dans l'économie mondiale. La croissance des exportations brésiliennes et argentines est comparable à la performance des exportations du Chili (le pays latino-américain le plus favorable au libre-échange et disposant du plus large réseau d'accords commerciaux) et celles du Mexique, lui aussi bénéficiaire de la hausse du prix du pétrole et exemple d'intégration dans les chaînes de valeur de l'Amérique du Nord. Nous pouvons vérifier que la performance des importations suivit, en général, la même dynamique (Figure 3.3.). Ce qui prouve que la croissance du commerce extérieur n'est pas uniquement liée à la hausse de la demande chinoise de matières premières, mais aussi à une augmentation de

l'exposition des économies argentine et brésilienne au flux des marchandises internationales. En Argentine le pourcentage du commerce en relation avec le PIB est passé de 15,9 à 27,1 entre 1995 e 2010. Au Brésil le même ratio est passé de 12,8 à 17,8 pour cent (Banque mondiale, 2016)¹⁵.

Figure 3.3. Croissance des exportations, en pourcentage. 1995-2010



Source : Calculs fondés sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TiVA) – October 2015

Pourtant, nous sommes loin encore de pouvoir mesurer l'exposition de l'Argentine et du Brésil face à la délocalisation mondiale de la production. Pour ce faire, il nous faut employer les outils développés par la littérature sur les chaînes de valeur mondiales. L'un des premiers indicateurs dans le cadre de cette littérature est appelé « spécialisation verticale », en abrégé VS, expression qui tente de capturer l'idée selon laquelle plusieurs pays sont liés séquentiellement dans la production d'un bien final (Estevadeordal, Blyde et Suominen, 2013, p.11). Concrètement, cet indicateur mesure la valeur des intrants importés dans les exportations d'un pays donné.

Cela dit, il est clair que le concept de spécialisation verticale met l'accent sur la participation des fournisseurs étrangers « en arrière » dans la chaîne de valeur. Mais un pays peut participer également dans une chaîne de valeur en n'étant que fournisseur d'intrants utilisés dans des pays tiers pour d'autres exportations. Hummels et al. (2001) introduisirent l'indicateur « VS1 », qui est le pourcentage des biens et services exportés utilisés

¹⁵ . <http://data.worldbank.org/indicator/TG.VAL.TOTL.GD.ZS>

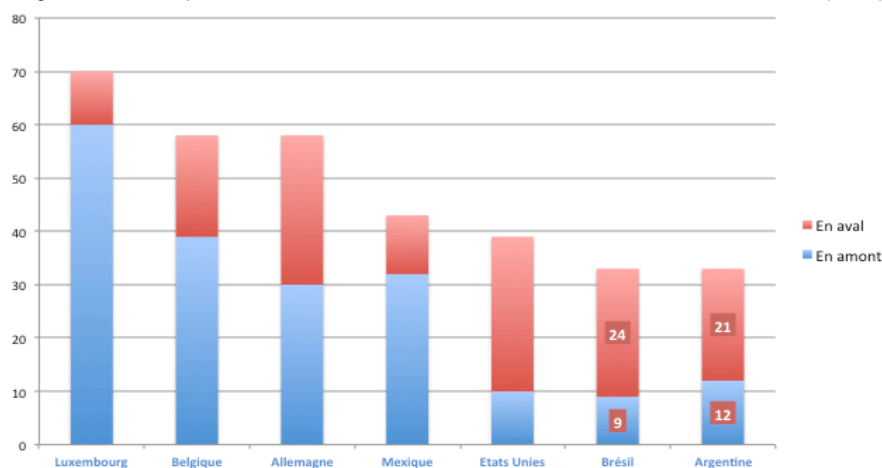
comme intrants importés dans les exportations d'autres pays. Koopman et al. (2010) combinèrent les indicateurs VS et VS1 pour avoir une évaluation globale de la participation d'un pays dans les chaînes de valeur, à la fois en tant qu'utilisateur d'intrants étrangers, appelés « liens en amont », et comme fournisseur de biens et services intermédiaires ou « liens en aval ». (Voir Backer et Miroudot, 2013, pour une discussion plus approfondie).

L'OCDE emprunta la méthodologie de Koopman pour calculer le « profil » de participation de plusieurs pays, y compris celui de l'Argentine et du Brésil. Les calculs montrent le pourcentage des exportations d'un pays qui participe aux chaînes de valeur, soit par la présence des intrants dans les produits exportés (liens en amont), soit par les produits qui sont employés comme intrants par d'autres producteurs à l'étranger (liens en aval). Les données les plus récentes (calculées sur l'an 2009) montrent une participation de l'Argentine et du Brésil très similaire (Figure 3.4.).

En comparaison avec d'autres pays, par exemple ceux qui sont membres de l'Union européenne, il y a deux différences importantes. En premier lieu, la participation totale des pays comme le Luxembourg, la Belgique et l'Allemagne est très supérieure à celle de l'Argentine et du Brésil. Cette haute participation est expliquée principalement par l'existence de l'Union européenne. La faible participation totale de l'Argentine et du Brésil est une preuve de sa faible intégration dans les chaînes de valeurs mondiales. Le cas des États-Unis semble paradoxal à première vue, étant donné son importance dans le commerce mondial. Pourtant, la littérature est d'accord sur le fait que le grand pays à dimensions continentales a une tendance à se fournir par ses propres ressources. (OCDE/OMC/Banque mondiale, 2013, p. 13). Nous pouvons constater, à ce sujet, qu'une grande part de la participation des États-Unis s'explique par les produits américains exportés qui sont utilisés comme intrants dans les produits exportés par d'autres pays.

En deuxième lieu, nous pouvons déjà remarquer qu'il y a aussi dans la participation de l'Argentine et du Brésil dans l'économie mondiale des éléments de différenciation. En effet, dans les deux cas la partie la plus importante de la participation dans les chaînes de valeur est la conséquence de leur rôle en tant que fournisseurs de matières premières agricoles et minérales (liens en aval). Les importations d'intrants pour la fabrication de produits exportés (liens en amont) sont d'autant plus notoires dans le cas de l'Argentine. Au Mexique, où la participation dans les chaînes de valeur internationales s'explique surtout par la finition de produits manufacturés à l'aide de la disponibilité de main d'œuvre moins bien rémunérée que celle de son voisin du Nord, les liens en amont prédominent.

Figure 3.4. Participation dans les chaînes de valeur mondiales : en aval et en amont (2009)



Source : OCDE (2013a et 2013b)

L'index de participation dans les chaînes de valeur mondiales nous amène un peu plus près d'une caractérisation de l'intégration de nos deux pays sud-américains, mais il est encore très loin de fournir un panorama détaillé.

La valeur ajoutée étrangère dans les exportations

Comme les biens et services sont de plus en plus composés d'intrants provenant de divers pays dans le monde, les mesures classiques d'échanges internationaux ne reflètent pas toujours les biens et services qui circulent au sein de ces chaînes de production mondiales (OCDE, 2016). Afin d'éviter ce genre de duplication, fut introduit le concept de « valeur ajoutée étrangère dans les exportations » (VAEE). C'est aujourd'hui l'indicateur le plus employé pour mesurer la participation d'un pays dans les chaînes de valeur (Estevadeordal, Blyde et Suominen, 2013, p. 11).

Sur la base du concept de VAEE, l'initiative conjointe de l'OCDE et de l'OMC sur les échanges en valeur ajoutée (EVA) développa quelques indicateurs qui donnent une image plus précise grâce à des données homogènes permettant de une série de 1995 jusqu'à 2011. Ils fournissent également une évaluation plus détaillée des chaînes de valeur mondiales dans six grandes industries : l'agriculture et les produits alimentaires, les produits chimiques, les machines électriques et de l'informatique, les véhicules automobiles, les services aux entreprises et les services financiers.

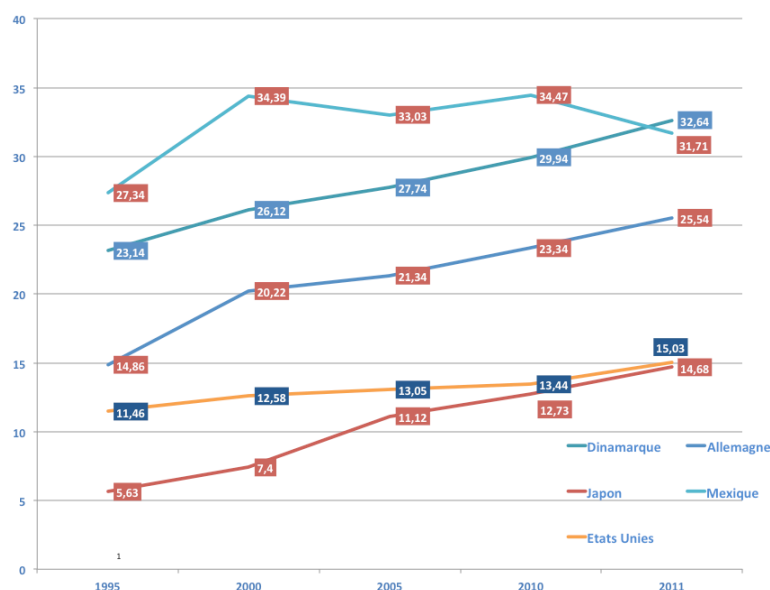
Les figures 3.5. Et 3.6. montrent le pourcentage de valeur étrangère des exportations pour une sélection de pays de L' OCDE et pour l'Argentine et le Brésil respectivement. Nous pouvons voir, en premier lieu, que le degré d'internationalisation de la production augmenta pour tous les pays entre 1995 et 2011, en dépit de la crise qui démarra en 2009.

En deuxième lieu, l'Argentine et le Brésil montrent, à nouveau, des signes très faibles d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales. Les deux pays moyennent des niveaux de contenu étranger dans leurs exportations inférieurs à ceux, par exemple, du Mexique.

Ces niveaux sont comparables à des économies comme celles du Japon et des États-Unis, dont la taille des marchés nationaux explique que les producteurs achètent normalement à des fournisseurs locaux (OCDE/OMC/Banque Mondiale, 2013). Cependant, dans le cas du Brésil et, particulièrement, de l'Argentine, cette situation s'explique par le caractère relativement fermé de ces économies (Markwald, 2014), le poids des exportations de matières premières (moins susceptibles d'incorporer des intrants importés) et le rôle peu important des industries d'assemblage dans le commerce extérieur (Tavarez de Araújo, 2013, p. 45).

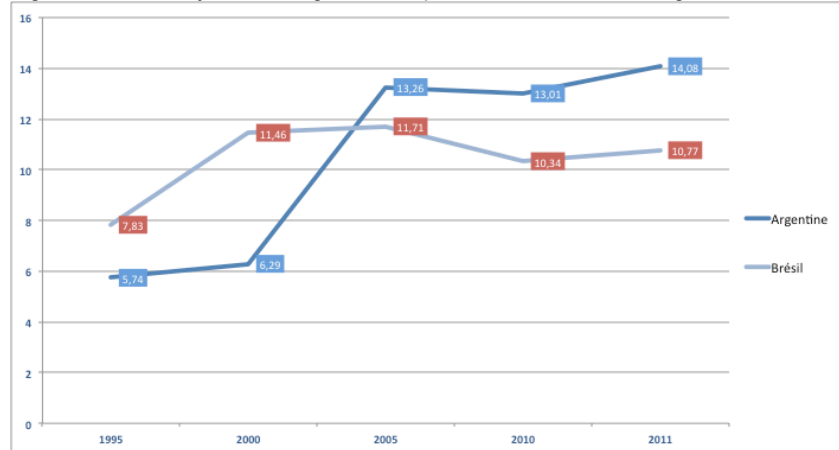
En troisième lieu, nous découvrons qu'entre 1995 et 2011 l'Argentine connut une évolution beaucoup plus dynamique. Elle est passée d'un contenu d'intrants étrangers inférieurs à celui du Brésil (5,74 contre 7,83 pourcent), à un contenu supérieur (14,08 vs. 15,77).

Figure 3.5. Valeur ajoutée étrangère des exportations au monde : pays sélectionnés



Source : Calculs fondés sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TiVA) – October 2015

Figure 3.6. Valeur ajoutée étrangère des exportations au monde : L'Argentine et le Brésil

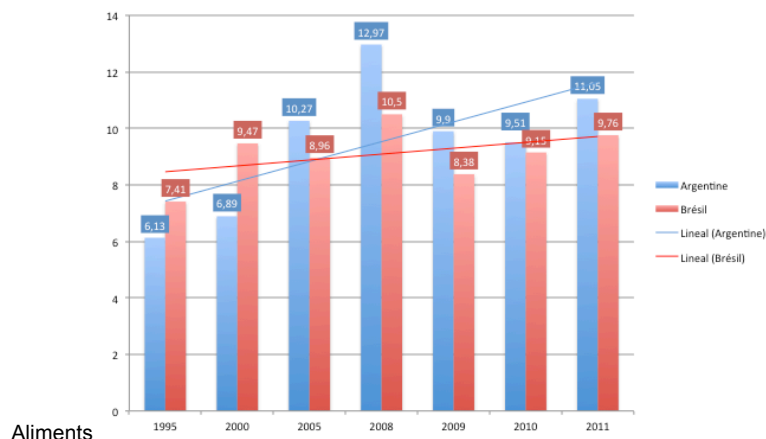


Source : Calculs fondés sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TiVA) – October 2015

Pour éviter la distorsion provoquée par le haut degré de participation des produits agricoles dans les exportations, nous pouvons analyser l'évolution au niveau des secteurs des manufactures industrielles ou des produits alimentaires élaborés.

Nous constatons que dans tous les cas, le degré d'internationalisation de la production est plus élevé en ce qui concerne l'Argentine. Les figures 3.8 et 3.9 illustrent les exemples de deux secteurs clés : l'industrie alimentaire et l'industrie de l'automobile. Ils montrent aussi que le rythme d'augmentation de la participation de la valeur ajoutée étrangère est plus dynamique que dans le cas du Brésil.

Figure 3.7. Valeur ajoutée étrangère des exportations au monde : L'Argentine et le Brésil /



Source : Calculs fondés sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TiVA) – October 2015

Figure 3.8. Valeur ajoutée étrangère des exportations au monde : L'Argentine et le Brésil / Automobiles

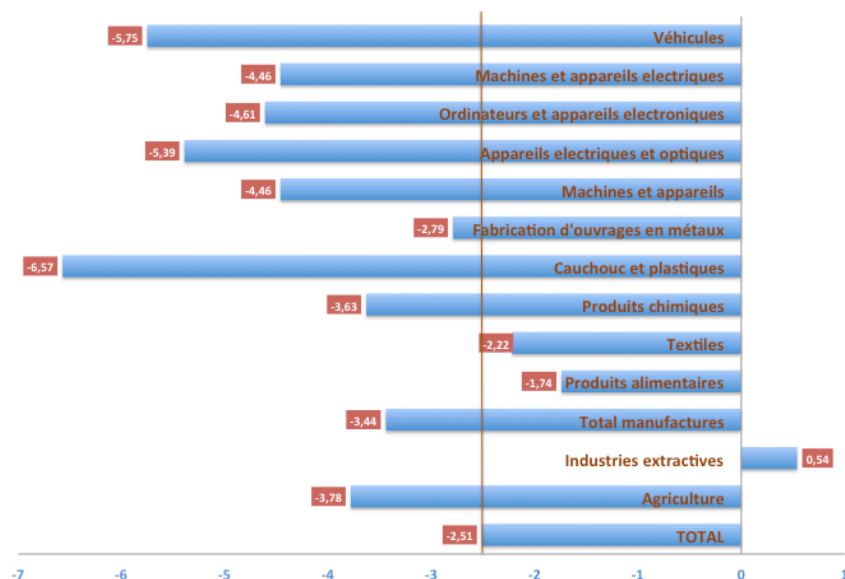


Source : Calculs fondés sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TiVA) – October 2015

Cependant, de la même manière, dans le cas du Brésil (Figure 3.9) nous pouvons voir que, à l'exception des industries extractives, tous les secteurs économiques, y compris celui de l'agriculture, virent réduire leur participation dans la valeur ajoutée domestique entre 1995-2010. Ces résultats sont cohérents avec la recherche de Ferraz, Gutierrez et Cabral (2015) qui constatent l'évolution des produits intermédiaires importés et consommés par les 14 secteurs de l'industrie brésilienne entre 1995 et 2011. Selon les auteurs, de 1995 à 2011, le pourcentage des produits intermédiaires importés sur la consommation totale augmenta pour tous les secteurs de l'économie brésilienne, principalement dans les secteurs manufacturiers à haute technologie. En particulier, le secteur électrique et les équipements optiques montrèrent le plus haut niveau de participation des intermédiaires

importés sur la consommation totale à la fin de la période (26,4 %), ainsi que la croissance relative la plus élevée sur la période (environ 15 points de pourcentage).

Figure 3.9. Brésil : Evolution valeur ajoutée domestiques des exportations au monde : 1995-2010. En pourcentage.



Source : Calculs fondés sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TiVA) – October 2015

La concurrence chinoise

Nous avons vu aussi que le nouveau rôle de la Chine est l'un des éléments clés de la configuration moderne de l'économie mondiale. Valls Pereira (2015) constate qu'entre 2002 et 2013 la participation de la Chine dans la région sud-américaine s'est multipliée par trois (moyennant 6 % en

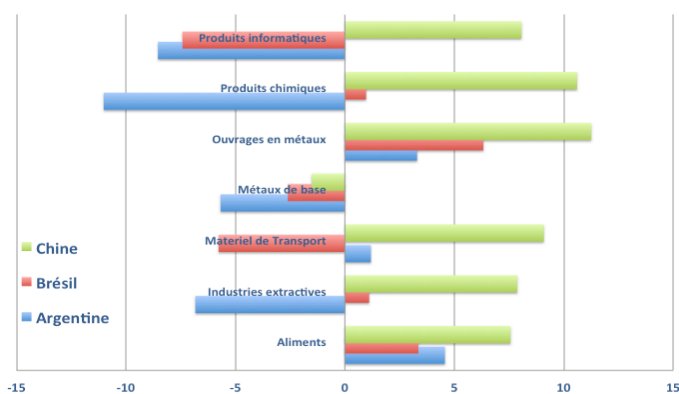
2002/2003 et 18 % en 2012/2013). Tandis que la participation du Brésil est tombée durant cette même période (de 14 jusqu'à 11 %). Pire encore, Valls Pereira analyse les produits exportés par la Chine et le Brésil et trouve que presque 40 % des pertes de participation du marché sud-américain se sont produites à cause de la concurrence chinoise (Valls Pereira, 2015, p. 63). Le même phénomène ne se répète pas sur les marchés des pays développés, compte tenu de la faible participation brésilienne dans les importations américaines et européennes de produits manufacturés.

Mais la même situation se retrouve sur le marché brésilien, où la participation des importations originaires de Chine grimpa jusqu'à 15 % dans les dernières années, avec une augmentation significative de la participation de produits chinois dans plusieurs secteurs, parmi lesquels le textile, l'habillement, les machines et l'équipement industriel, les produits de bureau et électroniques (IEDI, 2015 ; Rios et Motta Veiga, 2013).

C'est-à-dire que la concurrence chinoise risque, non seulement de capturer des portions du marché brésilien, mais aussi des marchés sud-américains, traditionnels destinataires des exportations brésiennes à plus haute valeur ajoutée.

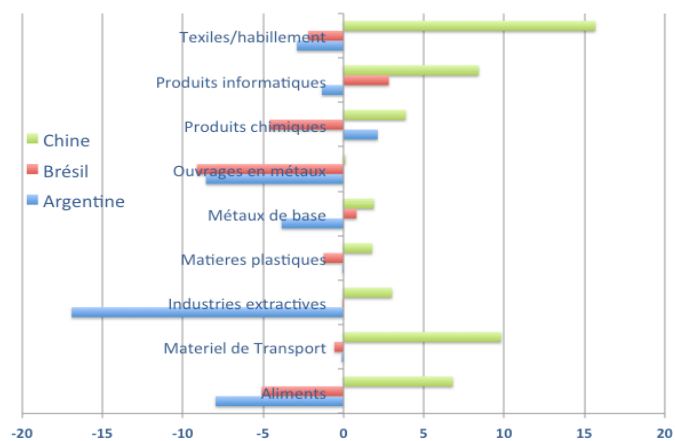
L'évolution de la portion de la valeur ajoutée locale aux exportations de l'Argentine, du Brésil et de la Chine montre leur niveau de compétitivité relative. Nous pouvons constater, dans la Figure 3.10, la réduction de la portion de la valeur ajoutée locale dans les exportations de produits intermédiaires et, dans la Figure 3.11, une évolution équivalente dans le cas de la valeur ajoutée dans les exportations de produits finaux. Nous pouvons voir que, tandis que la Chine augmente la contribution de sa valeur ajoutée (bien qu'elle parte de niveaux bien plus faibles), le Brésil et l'Argentine peuvent augmenter leur valeur ajoutée dans les secteurs à faible contenu technologique (intrants pour l'industrie alimentaire, ouvrages métalliques), tandis qu'il y a une perte dans les secteurs de technologie moyenne ou élevée (produits informatiques).

Figure 3.10. Valeur ajoutée locale dans les exportations brutes de biens intermédiaires.
Evolution 1995-2010 en pourcentage



Source : Calculs fondés sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TiVA) – October 2015

Figure 3.11. Valeur ajoutée locale dans les exportations brutes de biens finaux.
Evolution 1995-2010 en pourcentage



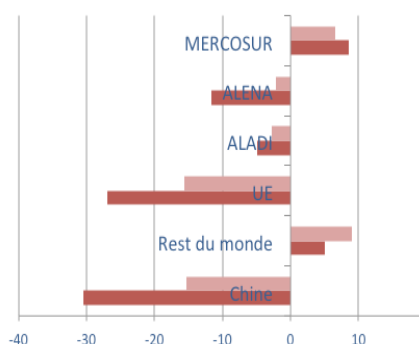
Source : Calculs fondés sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TiVA) –
October 2015

Le Brésil : faiblesse mondiale, puissance régionale

La protection des producteurs brésiliens qui avait été traditionnellement garantie par les tarifs douaniers ne suffit plus pour limiter les importations destinées au marché national. C'est le même cas pour les marchés des pays de l'Amérique latine où les produits chinois et brésiliens rivalisent. Depuis le début des années 2000 les organisations les plus puissantes de l'industrie brésilienne adhèrent à un agenda basé sur la réduction des coûts de production et le financement à long terme des investissements, plutôt que sur la continuité du protectionnisme.

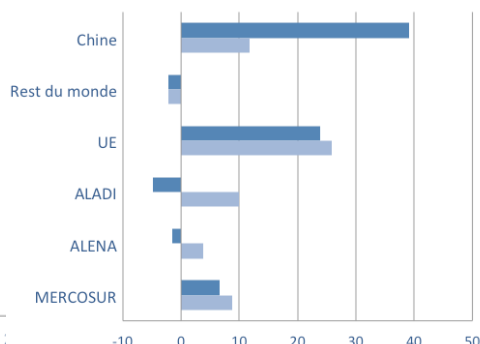
Pourtant, qu'est-ce qui permet à certains secteurs de la production brésilienne d'attendre un tel résultat, alors que leurs collègues argentins semblent beaucoup plus réticents ? Ici, nous proposons que la réponse se trouve dans la propre dynamique de l'internationalisation de la production. En effet, nous avons vu que la spécialisation a un fort caractère régional. Les chaînes de valeur se consolident autour de « noyaux » comme le Japon, la Chine et les États-Unis. Le Brésil possède une solide base industrielle en comparaison avec le reste de l'Amérique latine. Tandis que la plupart des exportations brésiliennes de matières premières et produits de faible contenu technologique sont destinées à la Chine et aux pays de l'OCDE, les exportations de biens manufacturés se concentrent dans la région sud-américaine (Figure 3.12 et 3.13).

Figure 3.12. Brésil : Solde commercial dans le secteur de produits manufacturés
Par région en DOLLARS AMÉRICAINS/Milliards



Source : IEDI (2015)

Figure 3.13. Brésil : Solde commercial dans le secteur de produits agricoles
Par région en DOLLARS AMÉRICAINS/Milliards



Le potentiel du Brésil pour devenir un *noyau* régional fut déjà remarqué par plusieurs chercheurs (Sturgeon et al., 2013 ; Markwald, 2013), et par des

analystes liés aux associations de l'industrie (FIESP, 2014). La taille de son marché, le niveau de sophistication de l'industrie et les liens avec les pays de l'Amérique du Sud, notamment, furent signalés comme des atouts dont le pays devrait profiter.

Tout d'abord, les industriels brésiliens ont, par définition, un accès privilégié au marché de biens et services et au marché public de leur pays. L'économie brésilienne, grâce à sa taille continentale (7^e économie du monde) représente à elle seule 57,1 % de l'économie de l'Amérique du Sud (Tableau 3.1).

Tableau 3.1. Produit interne brut par pays d'Amérique du Sud

Pays	PIB en DOLLARS AMÉRICAINS		Participation dans le PIB de l'Amérique du Sud	
	1995	2010	% 1995	% 2010
Argentine	258.032	461.640	18,5	11,9
Bolivie	6.715	19.650	0,5	0,5
Brésil	785.643	2.208.872	56,3	57,1
Chili	71.349	217.538	5,1	5,6
Colombie	92.507	287.018	6,6	7,4
Equateur	24.433	69.555	1,8	1,8
Pérou	51.990	148.522	3,7	3,8
Paraguay	9.062	20.031	0,6	0,5
Suriname	694	4.368	0,0	0,1
Uruguay	19.298	40.285	1,4	1,0
Venezuela	74.889	393.801	5,4	10,2
Total	1.394.612	3.871.281	100,0	100,0

Source : Banque mondiale

En deuxième lieu, le Brésil exerce une forte influence commerciale et d'investissements sur l'Amérique du Sud. Chen et Lombaerde (2011) empruntèrent la méthodologie développée par Baldwin (2004) afin de mesurer la capacité de l'Amérique du Sud de devenir un noyau pour les chaînes de valeur. Les auteurs arrivent à la conclusion que l'Amérique latine n'est pas encore arrivée au niveau d'intégration productive qui caractérise le sud-est asiatique. Pourtant, deux candidats ont les potentiels pour se constituer comme pôles ou noyaux régionaux. Le premier est le Mexique, comme pôle manufacturier pour l'Amérique centrale et quelques pays du bassin des Caraïbes et du Pacifique. Le second est le Brésil, comme centre de production pour l'Amérique du Sud (Chen et Lombaerde, 2011, p. 31).

Parmi les éléments pris en considération dans la méthodologie de Baldwin, se trouve la participation du pays « candidat » dans le commerce extérieur de ses partenaires commerciaux. Nous pouvons voir, à l'aide des tableaux ci-dessous, que le Brésil représente 32,7 % des importations et 25,7 % des

exportations vers l'Amérique du Sud, chiffres remarquables si nous prenons en compte la structure productive des pays concernés, ancrée sur l'exportation des matières premières vers des destinations d'outremer.

Tableau 3.2. Participation dans le commerce extérieur de l'Amérique du Sud par pays 2015, en pourcentage

Pays	% Exportations	% Importations
Argentine	18,8	24,8
Bolivie	3,5	5,9
Brésil	25,7	32,7
Colombie	10,3	7,3
Chili	11,9	10,7
Equateur	4,8	4,3
Paraguay	3,6	3,0
Pérou	9,2	6,4
Uruguay	4,2	3,1
Venezuela	7,7	1,8
Total	100,0	100,0

Source : ALADI

Tableau 3.3. Participation du Brésil dans le commerce extérieur des pays de l'Amérique du Sud. 2015, en pourcentage

Pays	% Exportations	% Importations	Classement des Exportations	Classement des Importations
Argentine	21,92	17,8	1	1
Bolivie	16,48	27,5	1	2
Colombie	3,86	3,34	7	5
Chili	8,56	5,05	5	3
Equateur	3,41	0,6	4	5
Paraguay	24,94	31,7	1	1
Pérou	3,38	5,07	6	3
Uruguay	17,14	14,77	1	2
Venezuela	12,87	12,1	3	3

Source : ALADI

A part la prééminence du Brésil en Amérique du Sud, à l'aide des tableaux

ci-dessous, nous pouvons constater la consolidation d'un schéma de flux de commerce, dont le pays se révèle comme un fournisseur des intrants à faible technologie au niveau global, mais comme un pôle productif au niveau régional.

Suivant la tendance mondiale, entre 1995 et 2010, les exportations brésiliennes de produits intermédiaires davantage que les exportations de produits finaux (309 % contre 236 %). Dans le cas des relations avec la Chine, les exportations de biens intermédiaires brésiliens augmenta seulement un peu plus vite (7366 %) que les exportations de biens finaux (7027 %). Cependant, dans les deux cas, elles sont constituées notamment par des produits de faible contenu technologique, comme nous pouvons l'observer sur le tableau 3.4. Nous avons utilisé la nomenclature de Lall (2000) pour la classification des principaux secteurs exportateurs. Presque la moitié des exportations brésiliennes sont minérales (fer), tandis que le soja représente un 20 % additionnel. Parmi les exportations de biens manufacturés, les combustibles et le fer et l'acier (basse et moyenne technologie), aussi bien que les huiles végétales et la viande (liées aux ressources naturelles) occupent les premiers échelons.

Tableau 3.4. Exportations brésiliennes vers la Chine à contenu technologique

EXPORTATIONS DU BRESIL VERS LA CHINE	Exportations en DOLLARS AMÉRICAINS 2010	Contenu technologique¹⁶
MINÉRAIS, SCORIES ET CENDRES	13.625.892.508	PP
GRAINES ET FRUITS OLÉAGINEUX	7.133.712.853	PP
COMBUSTIBLES	4.053.875.866	MBT
GRAISSES ET HUILES ANIMALES OU VÉGÉTALES	813.585.213	MBRN
FONTE, FER ET ACIER :	566.748.669	MBT
SUCRES ET SUCRERIES	515.008.956	PP
PEAUX (AUTRES QUE LES PELLETERIES) ET CUIRS	354.265.939	PP
MACHINES, APPAREILS ET ENGINS MÉCANIQUES	231.250.457	MMT
VIANDES ET ABATS	225.200.701	MBRN

16 . Classification basée sur Lall (200) cité par Schteingart (2012).

COMESTIBLES		
MATIÈRES PLASTIQUES	144.812.440	MBT
COTON	140.273.789	PP
PRODUITS CHIMIQUES ORGANIQUES	100.369.436	PMT
RESTE	2.847.361.026	
TOTAL	30.752.355.631	
PP : Produits primaires/MBRN : Manufactures basées sur ressources naturelles/MBT : Manufactures de faible technologie/MMT : Manufactures de moyenne technologie/MHT : Manufactures de Haute technologie.		
Source : calculs fondés sur données de Comtrade		

Par rapport aux importations, le Brésil fut aussi conditionné par la place de la Chine dans le commerce international. Entre 1995 et 2010 l'importation de biens intermédiaires augmenta de 5166 %, tandis que l'importation de biens finaux monta « seulement » de 1217 % (Figure 3.15).

En 1996, les produits à faible technologie représentaient 40 % des importations du Brésil en provenance de la Chine, tandis que les produits de haute technologie représentaient seulement 25 %. En 2009, la tendance était presque inversée. Les produits de haute technologie auraient atteint 41,4 % du total, et les produits de faible technologie 20,8 %. Ainsi, le Brésil fut réduit à occuper les échelons les plus modestes de l'échelle de la valeur ajoutée dans ses échanges commerciaux avec la Chine au cours des dernières décennies (Sturgeon et al, 2013).

Tableau 3.5. Importations brésiliennes originaires la Chine par contenu technologique

IMPORTATIONS BRÉSILIENNES DE LA CHINE	Exportations en DOLLARS AMÉRICAINS 2010	Contenu technologique
MACHINES, APPAREILS ET MATÉRIELS ÉLECTRIQUES	7.978.999.495	MHT
MACHINES, APPAREILS ET ENGINS MÉCANIQUES	5.613.208.506	MMT
PRODUITS CHIMIQUES ORGANIQUES	1.282.071.685	MMT
FONTE, FER ET ACIER :	1.203.004.208	MBT
INSTRUMENTS ET APPAREILS D'OPTIQUE	915.745.004	MHT
VOITURES AUTOMOBILES	674.679.180	MMT
VETEMENTS	643.421.210	MBT
MATIÈRES PLASTIQUES	513.410.029	MBT
OUVRAGES EN CUIR	318.788.209	MBT
PRODUITS CHIMIQUES INORGANIQUES	221.673.614	MMT
RESTE	6.170.683.049	
TOTAL	25535684189	

PP : Produits primaires/MBRN : Manufactures basées sur ressources naturelles/MBT : Manufactures de basse technologie/MMT : Manufactures de moyenne technologie/MHT : Manufactures de Haute technologie.

Source : calculs fondés sur données de Comtrade

Par rapport au commerce avec les pays de l'*OCDE*, les exportations brésiliennes des biens intermédiaires augmentèrent davantage que les exportations de biens finaux (222 % contre 179 %), tandis que l'importation de biens finaux (172 %) évolua également à un rythme plus faible que l'importation de biens intermédiaires (241 %). Le dynamisme de ces dernières est fortement lié à l'assemblage d'automobiles dans les usines brésiliennes (Figure 3.14).

En revanche, la relation du Brésil avec ses partenaires de la région est l'inverse de son insertion dans l'économie mondiale. Le Brésil est un gros importateur de matières premières (gaz de la Bolivie, cuivre du Chili) tandis qu'il exporte des biens manufacturés. Les rapports commerciaux avec l'Argentine, le deuxième pays le plus industrialisé de la région après le Brésil, illustre cette situation. En effet, en relation avec l'Argentine, l'exportation de biens finaux brésiliens augmenta de 215 % malgré les restrictions commerciales. En revanche, l'exportation de biens intermédiaires augmenta seulement de 159 %. Le Brésil importa davantage de biens intermédiaires originaires de l'Argentine (croissance 435 %) contre une augmentation de 343 % dans l'importation de biens finaux. D'autre part, le tableau 3.6. révèle une composition des exportations basée sur les biens de moyen et haut contenu technologique. Les chiffres suggèrent, alors, que le Brésil ait joué un rôle de centre de production de biens finaux en relation avec l'Argentine.

Tableau 3.6. Exportations brésiliennes vers l'Argentine par contenu technologique

EXPORTATIONS DE BRÉSIL VERS L'ARGENTINE	Exportations en DOLLARS AMÉRICAINS 2010	Contenu technologique
VOITURES AUTOMOBILES	6.301.916.775	MMT
MACHINES, APPAREILS ET ENGINS MÉCANIQUES	1.951.044.027	MHT
FONTE, FER ET ACIER :	876.880.923	MBT
MATIÈRES PLASTIQUES	870.900.205	MBT
MINÉRAIS, SCORIES ET CENDRES	844.333.242	PP
COMBUSTIBLES	424.125.125	MBT
PRODUITS CHIMIQUES ORGANIQUES	385.138.968	MMT
PRODUITS CHIMIQUES INORGANIQUES	277.455.904	MMT
CHAUSSURES	199.397.155	MBT
PRODUITS DE PARFUMERIE	193.633.142	MMT
INSTRUMENTS ET APPAREILS D'OPTIQUE	150.293.801	MHT
PRODUITS PHARMACEUTIQUES	119.808.700	MHT

VIANDES ET ABATS	117.793.506	MBRN
COMESTIBLES		
RESTE	5.236.099.902	
TOTAL	17.948.821.375	
PP : Produits primaires/MBRN : Manufactures basées sur ressources naturelles/MBT : Manufactures de basse technologie/MMT : Manufactures de moyenne technologie/MHT : Manufactures de Haute technologie.		

Source : calculs fondés sur donnés de Comtrade

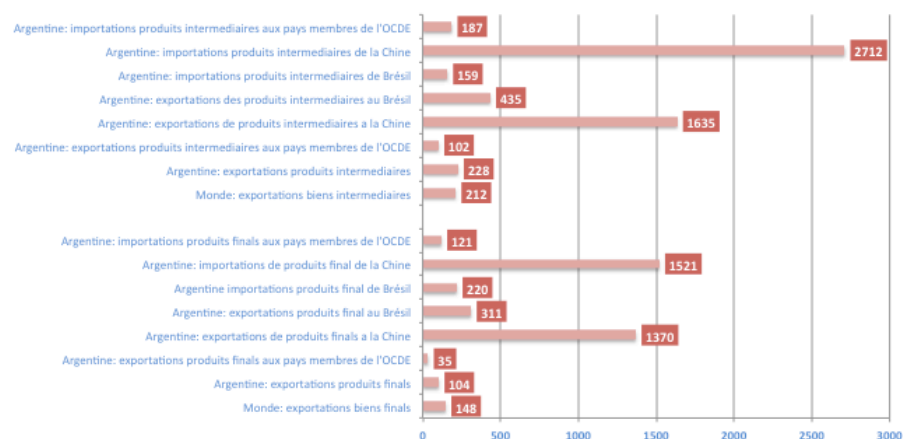
Figure 3.14. Brésil : Evolution exportations et importations des produits finaux et de produits intermédiaires : 1995-2010. En pourcentage.



Source : Calculs fondés sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TiVA) – October 2015

Dans le cas de l'Argentine (Figure 3.15), nous vérifions un schéma encore plus orienté sur le rôle de fournisseur des intrants pour les pôles de production de l'OCDE (croissance de 102 %) et de la Chine (1635 %) tandis que les exportations de biens finaux augmentent de 35 % et 1521 %). En revanche, les importations de biens intermédiaires originaires de l'OCDE et de la Chine augmentent 187 % et 2712 %, tandis que les importations de biens finaux montent 121 % et 1521 % (quoique les importations de biens finaux aient été fortement réprimées et que le résultat aurait pu être bien différent en l'absence des mesures de protection mises en place par le gouvernement).

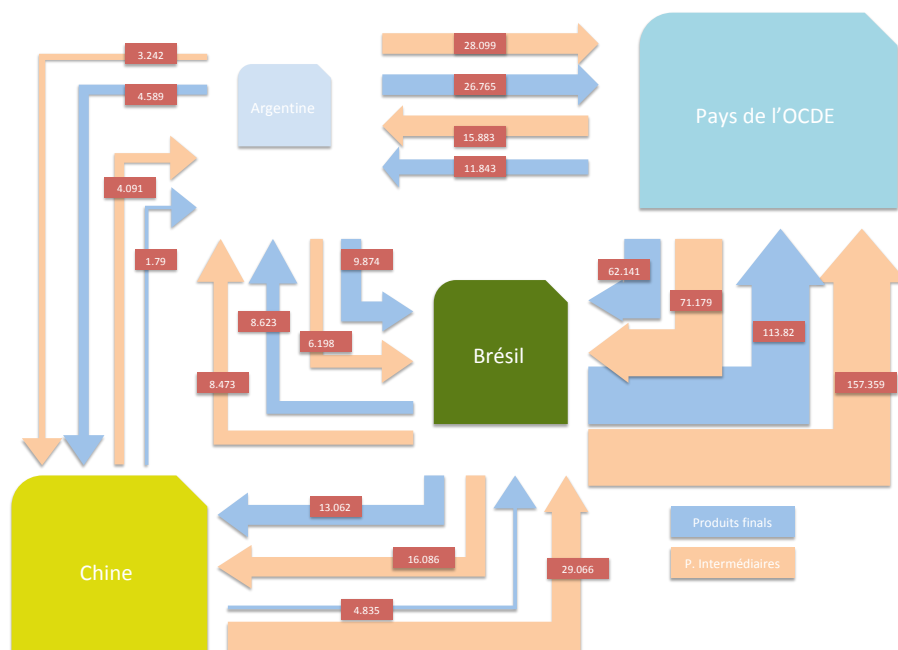
Figure 3.15. Argentine : Evolution exportations et importations des produits finaux et de produits intermédiaires : 1995-2010. En pourcentage.



Source : Calculs fondés sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TiVA) – October 2015

Après les discussions précédentes, nous sommes maintenant en conditions d'affirmer que le schéma du commerce international du Brésil et de l'Argentine avec les centres de production mondiale ressemble à la Figure 3.16. Les deux pays s'intègrent de manière marginale mais toujours fondamentale avec les pays de l'OCDE et le pôle émergeant de la Chine. Cette intégration est liée aux chaînes moins ambitieuses en sophistication technologique et à une perte soutenue de valeur ajoutée.

Figure 3.16. Schéma des échanges commerciaux : Argentine, Brésil, Chine, Pays de l'OCDE



Source : Calculs fondés sur les données de l'OCDE/OMC/Trade in Value Added (TiVA) – October 2015

Nous avons déjà vu qu'une autre dimension importante de l'intégration dans les chaînes de valeur est la distribution de rentes à l'intérieur de la chaîne. L'approche « micro économique » de la littérature sur les chaînes de valeur n'a pas empêché les chercheurs d'examiner leurs schémas de « gouvernance ». Gereffi et al. (2005) fournirent un cadre théorique pour décrire les formes différentes dans lesquelles les entreprises organisent la production à l'échelle transfrontalière. Dans la variante la plus simple, Gereffi identifie deux types de chaînes de valeur. D'une part, celles dominées par les acheteurs et d'autre part, celles dominées par les producteurs. Les premiers sont les grands vendeurs au détail, tels que *Wal-Mart* et *Carrefour*. Les seconds sont les grosses entreprises de production comme *General Motors* et *IBM* (Sturgeon, 2011, p. 6). Les industries fortes en capital et technologie, industries telles que l'électronique et l'automobile, ont tendance à être gouvernées par les producteurs, alors que les industries intensives en main-d'œuvre, telles que la production des vêtements et des biens de consommation, ont tendance à être régies par les acheteurs (Sturgeon, 2011, p. 8).

L'Argentine et le Brésil montrent une forte tendance à se placer comme fournisseurs – avec des liens en aval. Donc, les centres de décision des chaînes de valeur auxquelles ils s'intègrent sont localisés hors leurs frontières. C'est-à-dire où se trouvent les centres de consommation ou transformation. Cependant, les différences sont très importantes. Dans le cas brésilien, les entreprises transnationales dominent le commerce de

céréales et fruits oléagineux, ainsi que la fabrication d'automobiles. En revanche, malgré la participation de firmes étrangères, dans la production chimique, les machines électriques, les combustibles et l'extraction de minéraux, les entreprises brésiliennes ou de l'État brésilien ont une forte présence.

Il est vrai que, selon les critères de « gouvernance » établies par Gereffi et al. (2005), il semble que les entreprises brésiliennes se sont consolidées du « mauvais » côté de la chaîne de valeur. Par exemple, *JBS* (viande) et *Weg* (pièces pour l'industrie de l'automobile) sont fournisseurs dans des chaînes dominées par les acheteurs. Ce fait reflète la concentration des entreprises brésiliennes en amont des chaînes de valeurs. En revanche, les entreprises étrangères se trouvent souvent à la tête des chaînes gouvernées par les producteurs de biens finaux (*VW*, *Caterpillar*, par exemple).

Pourtant, l'existence d'entreprises nationales fortes qui progressent dans l'intégration verticale de la chaîne de production est déjà un signal encourageant du point de vue de leur capacité de négociation à l'intérieur de la chaîne de valeur.

Nous aurons dans le prochain chapitre l'occasion d'examiner deux conséquences importantes par rapport aux politiques industrielle et commerciale. D'une part, l'État brésilien fut capable, par exemple, d'obtenir plus facilement des revenus supplémentaires sans avoir besoin d'impôts extraordinaires sur le commerce extérieur. D'autre part, l'État brésilien encouragea activement la consolidation de transnationales d'origine brésilienne et mit à leur disposition des ressources visant à financer leur pouvoir monopolistique et leur intégration verticale dans la production et à capturer ainsi plus facilement les rentes émergeant des différentes étapes de la production dans le pays.

En Argentine, en revanche, le commerce extérieur est dominé par les entreprises transnationales dans tous les secteurs. C'est seulement dans la chaîne de production du soja, des farines de soja et du biodiesel, qu'une compagnie nationale, *Aceitera General Deheza*, saisit une portion importante du marché. Cette différence entre l'Argentine et le Brésil eut de grosses conséquences dans la politique commerciale, du point de vue de l'appropriation des rentes des exportations, comme nous aurons l'occasion de le voir plus tard.

Tableau 3.7. Entreprises exportatrices du Brésil

Secteur	DOLLARS	Explorateurs principaux	Propriétaire

AMÉRICAINS 2010			
MINÉRAIS, SCORIES ET CENDRES	30.839.053.024	Vale do Rio Doce	État brésilien
VOITURES AUTOMOBILES	12.090.630.052	Volkswagen do Brasil, Ford Motor Brasil, Fiat Brasil	Multinationale étrangère
VIANDES ET ABATS COMESTIBLES	11.877.543.065	JBS SA	Multinationale brésilienne
GRAINES ET FRUITS OLÉAGINEUX	11.175.426.929	Cargill, Bunge, Dreyfus	Multinationale étrangère et brésilienne
MACHINES, APPAREILS ET ENGINS MÉCANIQUES	10.885.709.178	Caterpillar Brasil	Multinationale étrangère
RÉSIDUS ET DÉCHETS DES INDUSTRIES ALIMENTAIRES	5.037.971.492	Cargill, Bunge, Dreyfus	Multinationale étrangère et brésilienne
MACHINES, APPAREILS ET MATÉRIELS ÉLECTRIQUES	4.997.926.841	WEG	Multinationale brésilienne
PRODUITS CHIMIQUES INORGANIQUES	2.729.813.816	BRASKEM S/A	Multinationale brésilienne
COMBUSTIBLES	1.984.978.335	Petrobras	État brésilien
Source : Comtrade et MDIC			

Tableau 3.8. Entreprises exportatrices de l'Argentine

DOLLARS			
Secteur	AMÉRICAINS 2010	Explorateurs principaux	Propriétaire
RÉSIDUS ET DÉCHETS DES INDUSTRIES ALIMENTAIRES	8.783.075.512	AGD, Bunge, Dreyfus, Cargill Toyota Argentina, Mercedes	Multinationales étrangères et argentine
AUTOMOVILES	7.972.729.564	Benz Argentina	Multinationales étrangères
COMBUSTIBLES	5.387.960.596	Pan American Energy	Multinationales étrangères
GRAINES ET FRUITS OLÉAGINEUX	5.338.366.720	AGD, Bunge, Dreyfus, Cargill	Multinationale étrangère et argentine
GRAISSES ET HUILES ANIMALES OU VÉGÉTALES	5.192.346.578	AGD, Bunge, Dreyfus, Cargill	Multinationale étrangère et argentine
CÉRÉALS	4.621.947.979	AGD, Bunge, Dreyfus, Cargill	Multinationale étrangère
MINÉRAIS, SCORIES ET CENDRES	1.820.067.342	Minera Alumbrera, Barrick	Multinationale étrangère
VIANDES ET ABATS COMESTIBLES	1.693.983.213	Swift Argentina, Quickfood	Multinationale étrangère
Source : Comtrade et Prensa Económica			

Les statistiques réunies dans cette section permirent de vérifier nos hypothèses concernant le développement des chaînes de valeur mondiale, et la position relative des acteurs argentins et brésiliens. Cependant, la situation des deux pays, bien que similaire, n'est pas identique. Le Brésil bénéficie de conditions pour aspirer à devenir un pôle de production en Amérique du Sud. En revanche, l'Argentine semble concentrer sa compétitivité dans les secteurs liés aux ressources naturelles, tandis que l'industrie des manufactures montre une faible capacité d'exportation vers

les marchés mondiaux ou, encore, vers le marché brésilien.

Dans la prochaine section nous examinerons une deuxième conjointe d'éléments qui composent le scénario externe de la politique commerciale de l'Argentine et du Brésil. Il s'agit de la dimension des règles du commerce international et de son rôle dans la concurrence mondiale pour le positionnement des acteurs dans les chaînes de valeur.

3.2. Les règles du commerce international, les chaînes de valeur mondiales et les politiques d'industrialisation

Dans le chapitre précédent nous avons pris comme hypothèse que la compétitivité des nations dépend aussi de la capacité des entreprises et des nations de générer ou de retenir des rentes à travers les barrières à l'entrée d'autres entreprises aux maillons plus profitables (Kaplinsky, 2005, p. 65).

Il y a donc un incitatif à employer les régulations nationales et internationales comme moyens de consolider les rentes et les quasi-rentes émergeant du contrôle des maillons les plus avantageux et profitables des chaînes. À l'inverse, d'autres producteurs ou des nations qui aspirent à abandonner les étapes les moins profitables de la production, cherchent à légitimer des formes d'aides d'État et d'interventions qui se trouvent aux interstices des règles multilatérales.

Nous avons mentionné plus haut les analyses sur la gouvernance de chaînes de valeur au niveau des entreprises. De là, il est aisé, comparativement, de placer la question de la gouvernance des chaînes de valeur dans le cadre de l'économie politique internationale. Autrement dit, comme nous avons vu dans le chapitre I, de l'aborder en fonction de leurs effets sur la répartition du pouvoir et des institutions internationales.

Il est vrai que la réflexion sur les chaînes de valeur mondiales n'a pas généré un programme d'action radicalement neuf dans l'ordre du jour de la compétitivité et de la libéralisation des marchés, établi dans les années 90. Elle fournit, en revanche, une nouvelle *rationale* pour la libéralisation des marchés des services et l'élimination de barrières non tarifaires et à l'investissement. Pourtant, il y a une forte évidence que la gouvernance «privée» soit complétée par la gouvernance qui fournit les règles du commerce international.

La gouvernance du commerce international à travers un système de règles est un phénomène relativement nouveau (deuxième moitié du XIX siècle). Jusqu'à la fin du même siècle, l'application des premières règles rudimentaires était souvent assurée par la force, de la même manière que les recouvrements de dettes souveraines ou la lutte contre l'esclavage. À l'origine, il y avait une forte asymétrie dans le système, car les règles étaient établies et imposées de manière unilatérale, plutôt que négociées avec les

autres acteurs internationaux.

Après la seconde guerre mondiale s'est réalisée la plus ambitieuse expérience de mise en place de règles de gouvernance du système international. Cette expérience englobait la gouvernance économique et commerciale, dont l'absence pendant la période d'entre guerres était censée être parmi les causes de la conflagration.

Le monde soviétique choisissait de construire sa propre sphère d'influence politique et économique, tandis que, à part les nations latino-américaines, le reste du monde était encore une vaste colonie européenne. Le petit nombre des adhérents et le poids incontournable des États-Unis aidaient le GATT à adopter la forme d'un « club », dont les règles reflétaient la vision et les intérêts des nations industrialisées d'Occident. Pourtant, le nouveau régime se démarquait considérablement par rapport aux règles précédentes. En effet, les nouvelles règles étaient basées sur le consensus et l'idée que tous les pays étaient, au moins en théorie, égaux. Tout en considérant que limiter le protectionnisme était le but principal de l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce de 1947 (GATT), les outils de politique industrielle, jusqu'ici légaux, commençaient à être limités.

La plupart des pays en développement adhèrent donc à un système de règles déjà existant et dont la stabilité était un des atouts principaux. Dans les années 70 les pays développés acceptèrent de verser des amendes au GATT, qui gagna une nouvelle section dédiée au développement. Mais le système cristallisa une relation asymétrique où les pays les plus avancés proposaient de nouvelles règles, adéquates à leur propre niveau de développement, et les autres pays, moins avancés, cherchaient à ralentir ou à trouver des espaces pour continuer leurs politiques économiques.

Mais le monde des années 1960 et 1970 était encore un monde des États nationaux et des économies nationales, dont les mesures d'impulsion de l'industrialisation, telles que celles employées par le Japon ou la Corée étaient tolérées, au moins pour des raisons géostratégiques liées à la guerre froide. Pourtant, dans les années 90, l'expansion du capitalisme à l'échelle mondiale aiguïsa les problèmes de coordination macroéconomique et de gestion de la concurrence entre nations. Malgré la résilience du système d'État, la mondialisation entraîna un rôle accru des institutions et des règles internationales qui limitent le concept traditionnel de souveraineté (Hurrell, 2013, p. 208). La gouvernance mondiale (les règles, les normes et les institutions qui régissent l'économie politique mondiale) joue un rôle essentiel pour permettre et diriger les progrès de la mondialisation économique (Hopewell, 2011). D'autre part, dans les années 90, la vague de réformes pro-marché, et aussi le succès des économies du sud-ouest de l'Asie, rendirent apparemment obsolètes les arguments favorables aux politiques interventionnistes.

C'est ainsi que les restrictions sur la politique industrielle émergèrent vraiment avec la création de l'Organisation mondiale du commerce (OMC)

en 1994, la première grande création institutionnelle de la mondialisation. Plusieurs auteurs soulignèrent qu'il y a une marge pour l'adoption de politiques de diversification industrielle de plus en plus réduite dans les règles de l'OMC (Wade, 2010; Bosch, 2004 ; Fossati, Iborra, Molina, 2015). En général, il existe dans la littérature un consensus selon lequel les règles les plus contraignantes à cet égard sont l'accord sur les subventions et les mesures compensatoires, l'accord sur les mesures d'investissement liées au commerce et l'accord sur les aspects de la propriété intellectuelle liés au commerce (Fossati, Iborra, Molina, 2015). Les pays membres s'y sont engagés par les accords signés, mais ils acceptèrent aussi de se soumettre à un mécanisme de surveillance appelé « Examen de politique commerciale ».

Dans le cadre de ces nouvelles règles du commerce, il y a désormais des politiques autorisées et d'autres interdites, afin de progresser dans le nouveau monde des chaînes de valeur. Parmi les premières se trouve l'élimination des restrictions aux investissements, la convergence des réglementations de produits, la facilitation du commerce. Parmi les secondes, les exigences de performance, les obligations de transfert de technologies et les restrictions aux exportations des matières premières.

Pourtant, la création de l'OMC et le « consensus de Washington » n'ont pas mis fin aux politiques interventionnistes. En dépit de l'anachronisme croissant des catégories telles que « Nord/Sud » ou « pays développées » et « pays en développement » (Hurrell, 2013), prolifèrent les pays qui font appel aux politiques « hétérodoxes ».

Chang (2003) mit la lumière sur les politiques d'industrialisation employées par les pays comme le Royaume-Uni, les États-Unis et l'Allemagne et plus récemment par le Japon et la Corée du Sud pour monter dans la hiérarchie des nations industrialisées. Selon l'auteur, toutes les nations aujourd'hui industrialisées sont devenues championnes du libre-échange seulement après avoir développé leurs avantages compétitifs à l'abri des politiques de protection tarifaire, de l'octroi de monopoles et d'autres aides d'État :

« (...) the current orthodoxy advocating free trade and laissez-faire industrial policies seems at odds with historical experience, and the developed countries that propagate such a view seem to be indeed "kicking away the ladder" that they used in order to climb up to where they are » (Chang, 2003, p. 14)

D'autre part, le cas de la Chine fournit un exemple de politique de croissance économique où les mesures de stimulation jouent un rôle fondamental. Parmi elles se trouvent la sous-évaluation du yuan, les subventions, les exigences de performance pour l'investissement, telles que le transfert de technologie, les spécifications de contenu national et les droits et les quotas d'exportation. D'autres pays fournisseurs de matières premières et semi-industrialisés comme l'Inde, l'Indonésie, l'Afrique du Sud, le Brésil et l'Argentine firent appel à quelques mesures similaires.

Plusieurs auteurs essayèrent d'encadrer la politique commerciale de ces pays, tout en soulignant les différences avec les appels à un nouvel ordre économique international, lancés dans les années 70. Les pays comme la Chine et le Brésil, en particulier, semblent repousser les limites imposées par les règles du commerce international sans, pourtant, remettre en question leur légitimité. Ban et Blyth (2013), par exemple, parlent d'une mise en oeuvre sélective des recettes du consensus de Washington par les pays *BRICS* (Brésil, Russie, Inde, Chine, Afrique du Sud). Strange (2011) appela la Chine un État « post-Listien ». L'auteur affirme que List, penseur allemand du XIXe siècle connu pour sa formulation de l'argument de « l'industrie naissante » comme justification du protectionnisme, avait mis l'accent sur l'idée de renforcer l'autonomie de l'État. Cependant, les règles de la mondialisation restreignent l'autonomie des acteurs individuels. Donc, Strange emploie le terme « post- Listien » pour la Chine afin de « saisir la dialectique d'une forme d'État développementaliste qui dès le début, procéda dans la mondialisation ».

Le rôle de la plupart des pays en développement membres du Groupe des Vingt (Afrique du Sud, Argentine, Brésil, Chine, Inde, Indonésie) reflète à la perfection cette tension. En effet, les pays en développement alternent les propositions pour élargir leur capacité d'influence (par exemple, la modification des règles de votation au Fonds monétaire international), avec l'emploi de leur statut de membres comme source de prestige international en dépit de leur faible influence sur le contenu de l'ordre du jour (le G-20 en l'occurrence).

La gouvernance du système international de commerce, en dépit de sa rigidité, reste donc un champ ouvert pour la définition des nouvelles règles ou la réinterprétation de celles déjà établies. D'habitude les grands acteurs (les États-Unis et l'Union européenne) ont l'initiative, alors que les autres adoptent des positions d'appui ou simplement défensives. Pourtant, les pays en développement plus importants réussirent à adopter une position plus affirmative et parfois (grâce à la formation de coalitions, tels que le G-20 à la Conférence de Cancun) à influencer brièvement les événements.

Il y a quatre domaines principaux où l'application et l'interprétation de règles du commerce international sont particulièrement importantes en matière de politique industrielle et commerciale.

Les comités de surveillance

La plupart des accords visés de l'OMC établirent un comité ou conseil d'accompagnement. Par exemple, en vertu de l'article 63 :2 de l'Accord sur les ADPIC, les membres doivent notifier les lois et réglementations qu'ils rendent exécutoires et qui visent les questions faisant l'objet de l'accord au conseil des ADPIC. C'est sur la base de ces notifications que le conseil procède à l'examen des législations d'application. Les comités des accords sur les obstacles techniques au commerce et sur les mesures sanitaires et

phytosanitaires, par exemple, donnent aux membres de l'OMC la possibilité de discuter entre eux les règlements et les normes qu'ils appliquent aux produits et les conséquences de ces mesures pour les entreprises et les consommateurs. Un membre qui se trouve concerné pour cause d'une mesure adoptée par un autre membre peut déposer une « préoccupation commerciale spécifique » (ou PCS en abrégé). Dans le cas de l'accord sur les obstacles techniques au commerce, nous pouvons constater que 59 % de l'ensemble de PCS déposées de 1995 à 2014 correspond à des mesures maintenues par les pays en développement. Ce pourcentage monte à 67 % si nous tenons compte des PCS présentées depuis 2010 (Arbilla et Galperin, 2014, 98).

Fossatti, Iborra, Molina (2015) analysèrent le contenu des procès-verbaux de divers conseils et comités de l'OMC et les différends soumis au mécanisme de solution de différences et trouvent un biais contre les économies en développement industrialisées, en particulier la Chine, l'Inde, le Brésil et l'Argentine. Ils remarquent également la récurrence élevée des questions liées aux économies émergentes, telles que les limitations aux produits importés et les exigences de contenu local (Fossatti, Iborra, Molina, 2015, p. 49)

Les comités sont chargés du contrôle de la mise en oeuvre des obligations, mais ils servent aussi comme forums de débat et d'adoption de recommandations et d'interprétation des accords. Le Comité de l'accord sur les obstacles techniques au commerce (OTC), par exemple, développa des principes sur les meilleures pratiques à l'heure d'élaborer et d'adopter des règlements techniques qui vont au-delà des obligations strictes prévues dans l'accord. Ce genre de recommandations est surtout promu par les pays industrialisés, principaux bénéficiaires de la prévention de barrières techniques aux produits manufacturés. En revanche, la majorité des membres du Comité se sont refusé à discuter le problème de « normes privées », c'est-à-dire, les spécifications imposées aux producteurs par les grands acheteurs internationaux comme Carrefour et Wal Mart, qui dépassent les exigences légales établies dans les règlements gouvernementaux (Arbilla et Galperin, 2014).

La jurisprudence de l'OMC

Les accords de l'OMC sont objet d'interprétation par les groupes spéciaux et par l'organe d'appel constitué par l'accord sur le règlement des différends. Jusqu'à septembre 2016, 509 différends furent portés devant l'OMC, dont 152 n'ont pas dépassé l'étape de consultation, tandis que les autres suivirent la procédure jusqu'à l'obtention d'une recommandation¹⁷. Les États-Unis et l'Union européenne sont les plus concernés (126 et 86 cas respectivement relevés en septembre 2016)¹⁸, chiffres qui ne doivent pas nous étonner, compte tenu de la taille de leur commerce extérieur et de

¹⁷ . https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_current_status_f.htm.

¹⁸ . https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/dispu_by_country_f.htm

l'ampleur de leurs rapports commerciaux. Pourtant, si nous examinons les cas élevés à considération à cause des mesures adoptées par les économies en développement industrialisées, nous trouvons à nouveau un biais Nord/Sud. En effet, 78 consultations ou controverses sur 102 (Tableau 3.9) furent soumises par des pays développés (notamment les États-Unis et l'Union européenne). Parmi les mesures qui furent le plus souvent mises en examen se trouvent les « restrictions aux exportations de matières premières » et les règles de contenu national. (Tableau 3.10).

Tableau 3.9. : Réclamations à l'OMC contre l'Argentine, le Brésil, l'Inde et l'Indonésie, selon plaignant, 1995-2016

	Pays en développement	Pays développés	Autres
Argentine	8	16	0
Brésil	4	12	0
Inde	1	9	2*
Indonésie	3	10	1*
Chine	5	31	0
Total	21	78	3

*Taiwan

Source : calculs fondés sur données de l'OMC

Tableau 3.10. : Principales réclamations à l'OMC contre l'Argentine, le Brésil, l'Inde et l'Indonésie, 2012-2016

Sujet	Défenseur	Plaignant	Faits essentiels	Référence
Prescriptions de l'Inde relatives à	Inde	États-Unis	Rapport de l'Organe	DS456

la teneur en éléments locaux pour les produits solaires			d'appel distribué le 16 septembre 2016	
Mesures affectant l'importation de marchandises, Mesures concernant les investissements et liées au commerce, Licences d'importation	Argentine	Union Européenne, Japon, États-Unis, Mexique	Panel constitué le 28 avril 2013	DS438
Mesures concernant la taxation et les impositions dans le secteur automobile, dans l'industrie de l'électronique et des technologies, pour les marchandises produites dans les zones franches et en ce qui concerne les avantages fiscaux accordés aux exportateurs.	Brésil	Japon, Union Européenne	Panel constitué le 29 septembre 2015	DS 497
Certaines mesures accordant des subventions sous forme de dons, prêts, recettes publiques abandonnées, fourniture de biens et de services et autres incitations subordonnées aux résultats à l'exportation à des entreprises de construction d'automobiles et de pièces automobiles en Chine.	Chine	États-Unis	Consultations le 17 septembre 2012	DS450
Mesures fiscales visant certains aéronefs produits dans le pays	Chine	États-Unis	Consultations le 8 décembre 2015	DS501
Droits et autres mesures concernant l'exportation de certaines matières premières	Chine	Union Européenne	Consultations le 19 juillet 2016	DS509

Source : OMC

Il y a un rapport direct entre les deux types de mesures et la distribution des rentes dans les chaînes de valeur. En effet, les mesures du premier type visent à ajouter de la valeur avant l'exportation de la matière première. Celles du second essayent d'obliger ou de stimuler la localisation des fournisseurs de biens intermédiaires pour remplacer les biens importés employés dans la production de biens finaux plus complexes. Ces mesures sont souvent mal reçues, non seulement par les pays tiers affectés, mais surtout par les entreprises exportatrices de matières premières ou par les producteurs de biens finaux. Comme nous l'avons vu plus tôt, souvent ces entreprises sont originaires des mêmes pays concernés par les restrictions aux exportations ou par le remplacement des importations.

Le cas du programme brésilien *INOVAR-AUTO* fournit l'un des exemples les plus importants des dernières années par rapport aux efforts de déplacer des parts de la chaîne de valeur (dans ce cas, la chaîne automobile) dans un pays en voie de développement.

Le Brésil mit progressivement en place un ensemble complet de mesures liées entre elles, prévoyant des avantages fiscaux dans un certain nombre de domaines technologiques, relatifs, d'une manière générale, à l'informatique, à l'automatisation et au matériel audiovisuel. En particulier, le Brésil applique une taxe sur les produits industrialisés (*IPI*) réduite sur la vente des produits pertinents au profit des sociétés qui investissent dans des activités de recherche-développement et mènent des telles activités

dans le secteur de l'informatique et de l'automatisation. La réduction d'impôt est applicable uniquement aux biens qui sont produits au Brésil, conformément au processus de production de base (*Processo Produtivo Basico ou PPB*) tel qu'il fut défini par les pouvoirs publics. Un *PPB* est un document qui prévoit un nombre minimum d'activités de fabrication devant être exécutées au Brésil ainsi que, dans certains cas ou dans tous les cas, des conditions d'approvisionnement pour des éléments d'un produit particulier auprès des sources nationales.

Dans le même cadre, la loi n° 12715 du 17 septembre 2012 établit le « Programme d'incitation pour l'innovation technologique et le renforcement des chaînes de production de véhicules automobiles » (*Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores*) également dénommé *INOVAR-AUTO*. En 2001 le gouvernement brésilien avait augmenté de 30 points la taxe *IPI*, sauf pour ceux provenant de voitures du Mexique et du Mercosur. La mesure essaya de freiner les importations en provenance d'Asie du sud-est, en particulier celles de la Corée du Sud et de la Chine. L'augmentation de l'*IPI* fut remplacée fin 2012 par le programme *INOVAR-AUTO*, par l'établissement d'une réduction de la taxe supplémentaire de l'*IPI* pour les véhicules produits dans le pays. *INOVAR-AUTO* offrait aussi un rabais sur *IPI* aux terminaux qui s'engageaient à investir. Le programme exigea des entreprises de réaliser dans le pays au moins six étapes de production, sur un total de douze, et revit ensuite ses exigences à la hausse, en exigeant huit. D'autre part, le gouvernement brésilien introduisit un quota de 4800 voitures sans frais d'importation pour chaque entreprise engagée dans *INOVAR AUTO*. Le programme se termine en 2017¹⁹. Au total 46 entreprises se sont engagées à des investissements pour 15000 millions de dollars, bien qu'il soit difficile de distinguer l'investissement annoncé grâce à *INOVAR AUTO* de l'investissement qui se serait produit de toute façon (Figueroa, Katz, Scarlan et Sica, 2016). Le programme fut tellement réussi que la capacité de production dépassa la demande²⁰. Pourtant, certains critiquèrent les exemptions fiscales et affirmèrent que l'investissement aurait eu lieu de la même manière sans exonérations²¹.

Pourtant, l'accord relatif aux mesures concernant les investissements liés au commerce (*MIC*) interdit les exigences de performance liées au contenu local, à l'équilibre des échanges, aux exigences d'exportation. Il interdit également aux organismes publics de prioriser l'achat de marchandises chez les fournisseurs locaux (Wade, 2010, p. 625).

Déjà en octobre 2002 le Brésil et l'Inde avaient fait parvenir au secrétariat de l'OMC une communication en demandant qu'elle soit distribuée au Conseil

19 . Lei n° 12.715, de 17 de setembro de 2012, que dispõe sobre o Programa de Incentivo à Inovação Tecnológica e Adensamento da Cadeia Produtiva de Veículos Automotores - INOVAR-AUTO.

20 . Entretien avec M. Sergio Leo (avril 2015).

21 . *Folha de São Paulo*, « País não vê contrapartida de isenção fiscal », 12/06/2016.

du commerce des marchandises et au Comité des mesures concernant les investissements et liées au commerce²². La communication s'encadra dans l'examen prescrit de l'accord sur les *MIC* (paragraphe 12 b) de la déclaration ministérielle de Doha. L'article 4 de l'accord sur les *MIC* devrait être modifié de façon à élargir l'éventail des situations dans lesquelles les pays en développement sont autorisés à s'écarter temporairement des dispositions de l'Accord. Le Brésil et l'Inde proposaient que les pays en développement soient autorisés à recourir aux mesures d'investissement liées au commerce afin de promouvoir les capacités de fabrication nationales dans les secteurs à forte valeur ajoutée ou à forte intensité de technologie; de stimuler le transfert ou le développement au niveau local de technologies, de promouvoir les achats auprès des régions défavorisées pour réduire les disparités régionales dans leur territoire; d'encourager des méthodes ou produits écologiques et de contribuer au développement durable; d'accroître la capacité d'exportation dans les cas où des déficits structurels des comptes courants causeraient ou menaceraient de causer une réduction marquée des importations²³. La proposition reflétait l'éventail des mesures déjà adoptées par le Brésil, comme la création de la zone franche de Manaus. La proposition fut discutée à la session de novembre 2002 du comité et rejetée par les États-Unis, le Canada et l'Union européenne²⁴.

L'Union européenne souleva l'existence du Programme *INNOVAR AUTO* devant le Comité sur les *MIC* à plusieurs reprises et, finalement, demanda des consultations formelles en décembre 2013 et la conformation d'un groupe spécial en 2014. Selon la présentation de l'Union européenne, ces mesures augmentent le niveau effectif de protection à la frontière au Brésil, tout en ménageant des préférences et un soutien aux producteurs et exportateurs nationaux, entre autres, premièrement en imposant sur les produits importés une charge fiscale plus lourde que sur les produits nationaux, deuxièmement en subordonnant des avantages fiscaux à l'utilisation de produits nationaux, et troisièmement en offrant des subventions subordonnées aux exportations²⁵.

Une fois prise la décision de remettre en question le programme *INNOVAR AUTO*, l'Union européenne décida de remettre en question aussi l'ensemble des allègements fiscaux pour les différents secteurs de l'économie, y compris les programmes d'infrastructure et des télécommunications (beaucoup d'entre eux inclus dans le programme *BRASIL MAIOR*). Ce type d'expansion des réclamations est assez commun, car, étant donné le *sunk cost* politique et budgétaire déclenché par une réclamation, il est conseillable d'essayer d'élargir les gains potentiels.

Selon des sources gouvernementales brésiliennes, l'objectif de l'Europe

²² . G/C/W/428.

²³ . idem, p. 3.

³⁰ . <http://www.ictsd.org/bridges-news/bridges/news/trims-review-discusses-brazil-india-proposal-on-spaces-for-development>.

²⁵ . WT/DS472/1, G/L/1061 G/SCM/D100/1, G/TRIMS/D/39.

veillerait à ce que la *INOVAR AUTO* ne soit pas prolongée et aussi à empêcher l'adoption de programmes similaires dans le futur²⁶. En effet, étant donné que le programme expirait en 2017, que les recommandations du groupe spécial ne seraient pas prêtes avant cette date, et que les règles de l'OMC ne permettent pas de compensation rétroactive, le programme *INOVAR AUTO* était, lui-même, à l'abri. En revanche, l'Union européenne laissa tomber sa réclamation contre la zone franche de Manaus. Le Brésil aurait déclaré à l'Union européenne qu'il n'abandonnerait pas sa politique d'incitatifs à l'Amazonie, même en cas de défaite à l'OMC²⁷.

Pour le Brésil le cas soulevé à l'OMC dépassait le secteur automobile, de sorte que la requête comptait sur l'utilisation des instruments de politique industrielle pour promouvoir le développement économique et la ratification de ces instruments dans le cadre de l'élaboration des objectifs légitimes de politique publique²⁸.

Les négociations multilatérales

Le mandat du cycle de Doha vise la négociation d'obligations supplémentaires sur les dossiers plus importants, tels que la propriété (Qatar) intellectuelle, les barrières non tarifaires et l'agriculture, parmi d'autres. Lors de la conférence ministérielle tenue à Doha en novembre 2001, fut adopté un programme de travail (programme de développement de Doha) comprenant les négociations commerciales (le Cycle de Doha) et les questions posées par l'application des accords existants.

L'objectif initial était de parvenir à un accord sur presque toutes les questions en cours de négociation, au plus tard le 1er janvier 2005. Cette échéance ne fut respectée en raison des différences entre certains pays développés et les pays en développement regroupés dans le Groupe des Vingt (il ne faut pas le confondre avec le G-20 économique). Ces différences expliquaient l'échec de la conférence ministérielle de Cancun en 2003. La définition de l'ordre du jour de négociation (les objectifs) et des « modalités » (la façon d'y arriver) était le cœur du problème. La libéralisation de l'agriculture face à la libéralisation du commerce des produits industriels n'était pas le seul point de conflit.

Malgré le langage officiellement « pro-développement », pour les pays développés cet objectif se réduit à l'établissement de périodes plus prolongées pour la mise en oeuvre des accords, mais il ne comprend pas la flexibilité pour l'adoption de politiques actives d'industrialisation. L'appropriation des rentes dérivées de la création de la valeur ajoutée traverse aussi les négociations de Doha, comme l'illustre le cas des droits d'exportation.

26 . Entretien avec Mme Ana Tito (avril 2015).

27 . *Valor Econômico* ; “ Uniao Europeia deixa Zona Franca fora de contestação ao Brasil na OMC”, 03/11/2014.

28 . Entretien avec Mme Ana Tito (avril 2015).

En effet, parmi les objectifs les plus importants des pays industrialisés dans le Cycle de Doha se trouve l'élimination de barrières non tarifaires pour les produits manufacturés. Le paragraphe 16 du Programme de Doha dispose que les négociations porteront aussi sur l'élimination ou la réduction des droits de douane, y compris l'élimination ou la réduction des crêtes tarifaires, des droits élevés et de la progressivité des droits, ainsi que des obstacles non tarifaires, en particulier pour les produits dont l'exportation présente un intérêt pour les pays en développement²⁹.

La question des droits d'exportation n'est pas mentionnée (ou est exclue) dans le paragraphe 16. Lors de la première réunion du G0roupe d'accès aux marchés pour les produits non agricoles (AMNA) en juin 2002, l'Union européenne introduisit des propositions pour l'élimination des droits d'exportation sauf exceptions expressément précisées³⁰. La proposition fut accompagnée par plusieurs pays développés mais rejetée par nombre de pays en développement, comme l'Inde, l'Egypte, l'Indonésie, le Nigeria (Espa, 2015, p. 258). L'Union européenne effectua une nouvelle proposition en janvier 2008, qui qu'abandonnait l'idée de l'élimination des droits d'exportation, pour un schéma de notification et de limitation³¹. Malgré l'opposition des pays en développement qui affirmaient que la question n'était pas incluse dans le programme de Doha, cette proposition européenne fut introduite en décembre 2008 dans la quatrième révision du projet de modalités concernant l'AMNA³².

Du point de vue des chaînes de valeur, les droits d'exportation fonctionnent comme un contrepoids à la progressivité des droits d'importation. En effet, normalement les droits d'importation sont plus réduits au début de la chaîne de valeur (matières premières), et montent au fur et à mesure que les produits sont transformés. Cette pratique protège les industries de transformation nationales dans les pays de consommation et décourage le développement d'une activité de transformation dans les pays d'où proviennent les matières premières³³.

Ceci est particulièrement remarquable dans l'exemple des exportations des produits dans la chaîne de soja en provenance de l'Argentine et du Brésil. Avec les États-Unis et le Canada, les deux pays sud-américains concentrent 90 % des exportations de grains de soja, huile, farines (ou déchets) et biodiesel. En Argentine, après la crise économique de 2001, et pour des raisons aussi fiscales que de contrôle de l'inflation, les droits d'exportation furent réintroduits. Les taxes d'exportation furent augmentées à plusieurs reprises pendant les années suivantes, grâce à la montée spectaculaires du prix des *commodities* (Figure 3.18). À partir de 2008 les droits d'exportation

²⁹. <http://tbtims.wto.org/web/pages/search/stc/Search.aspx>.

³⁰. OMC : TN/MA/W/1

³¹. OMC : TN/MA/W101

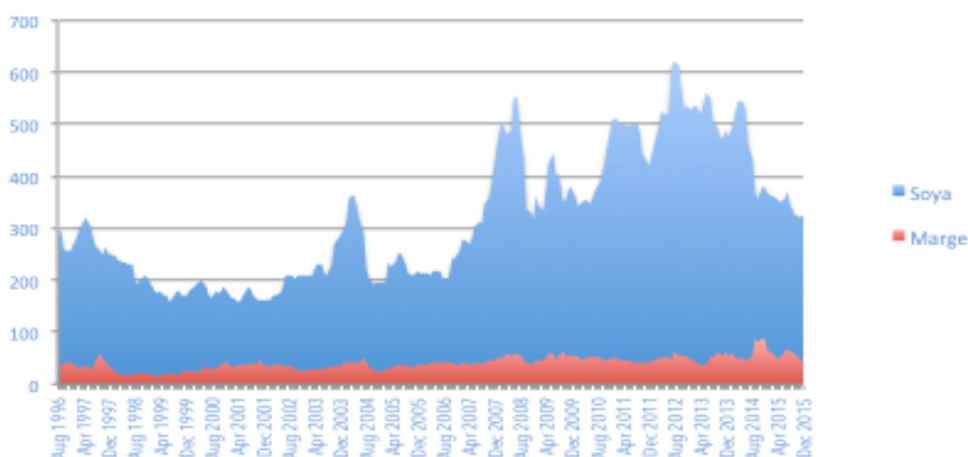
³². OMC : TN/MA/W/103/Rev 3

³³. https://www.wto.org/french/tratop_f/dda_f/dohaexplained_f.htm.

atteignirent 35 % pour les grains et 32 % pour les autres produits³⁴. En revanche, le Brésil ne prit aucune mesure en ce qui concerne les droits d'exportation pour le soja. Deux raisons interviennent. D'une part, les grands producteurs agricoles formaient de manière indirecte des coalitions au gouvernement (nous aurons l'occasion d'en discuter dans le chapitre suivant). De l'autre, le gouvernement brésilien pouvait déjà obtenir une partie des revenus exceptionnels du *boom* des « *commodities* » à travers la propriété de *Petrobras* et de *Vale do Rio Doce* (Tableau 3.7).

Les deux principaux marchés d'exportation de l'Argentine et du Brésil sont l'Union européenne et la Chine. Dans le premier cas, le droit d'importation est de 0 % pour le grain de soja, 6,4 % pour l'huile brut et 9,4 % pour le raffiné. Le droit pour la farine de soja est fixé à 0 %, car c'est un intrant pour l'industrie des denrées pour animaux). En Chine, le droit d'importation pour le soja non transformé est de 3 %, tandis que pour l'huile et la farine il est de 9 %. La Figure 3.17 montre aussi (en rouge) la marge brute du *crushing*, c'est-à-dire le coût de l'opportunité de transformer le grain en huile et en farine pour profiter de la différence de prix entre les trois produits³⁵.

Figure 3.17 : Evolution du prix du grain de soja et marge brute de « *crushing* » 1996-2015 en DOLLARS AMÉRICAINS/ton.



Source : calculs fondés sur <http://www.indexmundi.com>

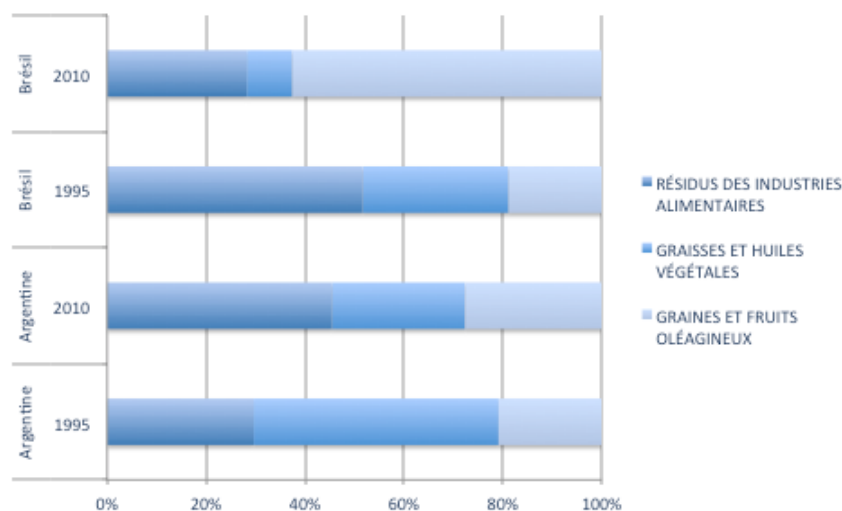
La figure 3.18 montre l'effet combiné des mesures adoptées en Argentine, au Brésil, dans l'Union européenne et en Chine. En Argentine, le pourcentage de grains non transformés exportés entre 1995 et 2010 est monté de 21 % à 27 %. En revanche, le pourcentage de farine exportée est passé de 30 à 45 %. En revanche, au Brésil les grains exportés sont passé

34 . Resolución MEyP 128 /2008

35 . La marge du « *crushing* » peut être calculée comme : $(\text{prix du soja} \times 18,9 \% + \text{prix du soja} \times 78,5 \%) - \text{prix du soja}$. Ces pourcentages correspondent à la distribution de l'huile et de la farine qui peuvent être obtenues à partir d'une quantité donnée de soja.

de moins de 20 % en 1995 à plus de 60 % en 2010.

Figure 3.18 : Exportations de grains, huile et farine de soja de l'Argentine et du Brésil. 1995-2010 en pourcentage de la valeur exportée (DOLLARS AMÉRICAINS)



Source : calculs fondés sur données de Comtrade

Les accords régionaux

Finalement, les règles du commerce évoluent à travers les négociations des accords régionaux. Après l'impasse des négociations du Cycle de Doha les pays membres regardèrent de plus en plus les accords bilatéraux comme un moyen d'atteindre leurs objectifs de commerce extérieur. Au premier juillet 2016, environ 635 ACR furent notifiés au GATT/à l'OMC, dont 423 étaient en vigueur³⁶.

Pour les États-Unis et l'Union européenne, le système multilatéral de l'OMC fut toujours la priorité. Au fur et à mesure, pourtant, qu'il s'est avéré de plus en plus difficile d'obtenir des progrès significatifs sans un accord global, ils préférèrent faire avancer, de manière bilatérale ou plurilatérale, leurs agendas de négociations avec d'autres membres plus réceptifs.

Les pays d'industrialisation moyenne (l'Inde, le Brésil, l'Indonésie, la Russie) n'ont pas participé de cette nouvelle vague de négociations, à l'exception du Mexique. Durant les années 1990 la majorité des accords régionaux étaient signés entre pays en développement dans le cadre des politiques d'intégration régionale, tandis qu'après 2003 la plupart des accords furent négociés entre pays développés et pays en développement (Leufeld, 2014).

36 . https://www.wto.org/french/tratop_f/region_f/region_f.htm

Pour la plupart des pays en développement, les réductions des tarifs pour leurs produits étaient le but principal.

Pour les pays développés, les accords régionaux offrent aussi l'opportunité de développer des règles qui n'ont pas vu la lumière à l'OMC, soit à cause de l'impasse du Cycle de Doha, soit parce que pour arriver à un consensus parmi tous les membres de l'OMC il faut souvent réduire le niveau d'ambition dans les textes jusqu'à un dénominateur commun acceptable pour tous (Commission européenne, 2001 :10). Certains pays ou blocs commerciaux, tels que l'Union européenne, furent les premiers à tirer des conclusions sur l'impact du phénomène des chaînes de valeur sur les règles du commerce.

Les accords régionaux de « nouvelle génération » avancent, donc, sur un nouveau tableau de matières reflétant une logique qui, bien qu'elle ne soit pas radicalement neuve, souligne certains aspects clés : libéralisation du commerce de services, élimination des barrières non tarifaires, élimination des restrictions à l'exportation de matières premières, règles de protection de la propriété intellectuelle plus strictes et convergence régulatrice. Cet agenda est aussi propulsé par les négociations des accords à une échelle jamais vue, l'Accord Trans-Pacifique, par exemple, étant le premier cas d'une négociation qui traduit l'expansion mondiale des chaînes de valeur (bien qu'il exclue la Chine).

Nous avons vu que les propositions visant à adopter des restrictions sur les droits d'exportations furent refusées à l'OMC. Cependant, certains pays et blocs commerciaux utilisèrent les accords régionaux comme un moyen de les limiter. Lors de négociations entre le MERCOSUR et l'Union européenne, cette dernière proposa l'élimination complète des droits d'exportation. Pour appuyer sa proposition, l'Union européenne déclara que l'art. XXIV du GATT exige de libéraliser totalement 90 % des échanges, y compris le commerce de l'exportation et de l'importation. L'interprétation repose sur le fait que l'art. XXIV (paragraphes 8.a.i. et b) se réfère à l'élimination des «droits», sans faire référence aux droits d'importation ou d'exportation.

Cette interprétation est contraire à l'approche du GATT, lequel s'est concentré historiquement sur l'élimination des droits à l'importation, tandis que les *taxes à l'exportation demeurent un instrument de politique toujours pas soumis à des disciplines spécifiques* (Communication des Communautés européennes, TN / MA / W / 11 / Add.3, paragraphe 13).

D'autre part, les disciplines de l'OMC concernent le commerce d'importation (Accord sur les sauvegardes, antidumping, etc.). Autrement dit, l'OMC n'a pas une structure qui prévoit l'adoption d'engagements en matière de droits à l'exportation.

Il est vrai que la plupart des accords commerciaux passent outre une certaine forme de discipline en ce qui concerne les droits d'exportation.

Cependant, seule une minorité les interdit. Dans le cas de la plupart des accords signés dans le cadre de l'*ALADI*, l'engagement est limité à l'application de droits à l'exportation sur une base non discriminatoire. D'autres formes d'engagement comprennent l'interdiction de toute catégorie de produits (par exemple, les produits industriels). Dans d'autres cas, une clause de « statu quo » est adoptée, de sorte qu'il n'est plus possible d'introduire de nouveaux droits à l'exportation autres que ceux en vigueur au moment de la signature de l'accord.

Cette pratique hétérogène s'étend à l'Union européenne elle-même, comme le témoignent les accords de libre-échange avec l'Afrique du Sud et Israël. D'autres demandeurs de l'élimination mondiale des droits à l'exportation comme les États-Unis et le Japon signèrent aussi des accords qui tolèrent les droits d'exportation³⁷.

Pourtant, les pays développés ne sont pas les seuls à essayer de profiter des négociations régionales pour faire avancer un cadre de règles plus favorable à ses intérêts. Le MERCOSUR, par exemple, proposa à l'Union européenne l'adoption d'une clause plus proactive pour les industries naissantes que celle déjà existant dans le texte du *GATT*. Cette clause permettrait de réduire ou d'éliminer temporairement les préférences tarifaires en vigueur lors du futur accord bi-régional, afin de protéger le développement des secteurs industriels en risque.

³⁷. OCDE, "Multilateralising Regionalism : Disciplines on export restrictions in regional trade agreements". Working Party of the Trade Committee, TAD/TC/WP(2011)23, pág. 57.

Chapitre IV :

Construction des coalitions dessin de la politique industrielle en Argentine et au Brésil

4.1. Conditions initiales, construction des coalitions, cercle vertueux de croissance

La vague de gauche

La vague de gouvernements de gauche élus dans la région latino-américaine au début des années 2000 n'est pas passée inaperçue pour les chercheurs. Levitsky et Roberts (2011), par exemple, trouvent une association directe entre un contexte externe plus aisé et la disponibilité des excédents budgétaires (notamment grâce à l'augmentation du prix de produits primaires) et la mise en oeuvre de politiques de redistribution de la rente. Richardson (2008) développe une approche similaire pour expliquer le gouvernement « populiste » argentin du Président M. Kirchner.

Cependant, comme Levitsky et Roberts (2011) l'analysent dans leur recherche, même après le *boom des commodities* il y eut une grande diversité dans la direction, le dessin et la profondeur des politiques économiques, budgétaires, sociales, etc., mises en vigueur par ces gouvernements.

Plus particulièrement, en Argentine et au Brésil, les revenus agricoles permirent de financer deux types de réponses à la mondialisation, selon les lignes que nous pouvons déjà prévoir depuis le chapitre précédent. D'un côté, un schéma de subventions croisées entre les producteurs ruraux et les secteurs plus compétitifs de l'industrie en faveur du secteur industriel plus vulnérable à la mondialisation. De l'autre, une tentative de monter un schéma de financement, d'incitatifs et de régulations pour consolider la position des entreprises brésiliennes dans certaines chaînes de valeur au niveau domestique et international. Bien sûr, ces deux types ne sont que des types idéaux, la réalité étant beaucoup plus nuancée et moins cohérente. Nous verrons, par exemple, que les deux gouvernements ressortaient à un *mix* de subventions, mesures de protection, aides à la compétitivité et incitations pour la substitution des importations, bien qu'avec des proportions et orientations bien différentes.

Aux conditions structurelles que nous avons examinées au chapitre précédent, il faut ajouter encore un autre élément pour expliquer les politiques adoptées. Nous proposons que ces éléments structurels furent conditionnés par d'autres conditions à caractère plus conjoncturel. En particulier par le type de coalitions formées pour soutenir des gouvernements mis en place en 2003. Nous verrons bientôt que les conditions initiales affrontées par deux présidents qui entamaient leur mandat avec une grande fragilité, eurent une importance décisive dans les événements postérieurs. Mais il s'agissait de deux types de fragilités bien

différentes et cette différence eut de grosses conséquences sur la manière dont furent abordés les conflits d'intérêts entre les acteurs politiques et économiques.

Faiblesse politique en Argentine

En Argentine, au moment de l'arrivée au pouvoir de M. Kirchner (le 25 mai 2003), le pays est en pleine relance économique après la chute du régime de « convertibilité » en 2001³⁸. Malgré le taux de chômage encore très élevé (17,8 %)³⁹ et de nombreux problèmes qui restaient toujours sans solution (blocage de tarifs des services publics, conséquences de la conversion forcée des comptes en dollars en pesos argentins (AR\$) dévalués, défaut de paiement de la dette extérieure (équivalant à 139 % du produit intérieur brut - PIB), toutes les données économiques convergeaient dans la même direction positive. L'économie avait rebondi à partir du deuxième trimestre 2002 et accumulait en mai 2003 quatre trimestres consécutifs de croissance⁴⁰. La récupération avait permis la mise en œuvre de mesures importantes telles que la levée des restrictions sur les dépôts bancaires, l'assouplissement du contrôle des changes et le début de la réunification monétaire (rachat de billets de substitution des États provinciaux appelés par les économistes de l'époque *cuasimonedas* (quasi-monnaies).

Le consensus sur la politique économique était tellement solide que M. Kirchner décida de conserver à son poste M. Roberto Lavagna, le ministre de l'économie de son prédécesseur, M. Duhalde. En revanche, la faiblesse du gouvernement de M. Kirchner est plutôt d'origine politique. Elu avec seulement 22 % des votes, et sans second tour électoral étant donné la défection de l'autre candidat, l'ancien président C. Menem (issu lui aussi du parti péroniste), M. Kirchner voulait se débarrasser de la tutelle politique de M. Duhalde. Pour ce faire il ne pouvait compter sur la structure du parti péroniste, divisé en trois factions et dont il ne contrôlait encore aucune.

Faiblesse économique au Brésil

En revanche, M. Luis Inacio da Silva (Lula) arriva au pouvoir au Brésil en janvier 2003, c'est-à-dire cinq mois avant M. Kirchner, dans des conditions très différentes⁴¹. Après trois échecs précédents, M. Da Silva (Lula) remporta finalement une grande victoire électorale à la tête du *Partido dos trabalhadores (PT)* qu'il contribua lui-même à créer. Bien qu'il y eût au *PT*

³⁸ . Voir dans l'annexe 4.1. la liste de présidents et ministres d'État argentins entre 2003 et 2015.

³⁹ . Ministère de l'Économie, Informe N° 48. « La Economia argentina durante 2003 y evolucion reciente », pag 17. <http://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/informe48/introduccion.pdf>.

⁴⁰ . Ministère de l'Économie, Informe N° 44. « La Economia argentina durante 2002 y evolucion reciente », pag 1. <http://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/informe44/introduccion.pdf>.

⁴¹ . Voir dans l'annexe 4.2. la liste des présidents et ministres d'État brésiliens entre 2003 et 2015.

plus de dix lignes politiques, et toutes cohabitant dans un contexte de démocratie interne, M. Da Silva (Lula) était le leader de la faction la plus importante, appelé *Construindo um Novo Brasil*, « En bâtissant un nouveau Brésil » (Gomez Bruera, 2016 : position 647). Cependant, la faiblesse du nouveau gouvernement du *PT* avait son origine dans l'économie. Au cours de la campagne présidentielle de 2002, la plupart des acteurs financiers craignaient les conséquences d'une victoire du *PT*.

Le Brésil fut donc la cible d'un mouvement spéculatif sous forme de réduction des lignes de crédit internationales, augmentation de la prime de risque exigée par les prêteurs à l'heure d'acquérir des titres brésiliens et, enfin, forte dépréciation du *real* à cause de la sortie de capitaux (Barboza et Souza, 2010, p. 1). Début 2003 l'incertitude macroéconomique provenait essentiellement de l'impact de la dépréciation du taux de change de l'année précédente sur l'inflation et les finances publiques du pays. Fin 2002, l'inflation des consommateurs avait atteint 12,5 % par an et était encore en phase d'accélération. La dette nette du secteur public avait augmenté jusqu'à 51,3 % du PIB et les réserves internationales avaient plongé à seulement 37,8 milliards de US \$, dont 20,8 milliards correspondaient à un prêt du Fonds monétaire international (*FMI*) (Barboza et Souza, 2010, p. 2).

Le pari de M. Kirchner

Quelles furent les conséquences de ces conditions initiales? En Argentine M. Kirchner décida de donner la priorité à la construction du capital politique, ce qui exigeait de maintenir à tout prix le rythme de croissance économique et la récupération des salaires. La littérature économique partage l'avis selon lequel la politique économique du gouvernement de M. Kirchner impliquait la reconstruction d'une large coalition avec les secteurs populaires formels et informels (Etchemendy et Garay, 2011 ; Freitas, 2013 ; Gerchunoff, 2013). Compte tenu des conditions très favorables générées par la sortie de la « convertibilité », la stratégie de construction politique du gouvernement était au début compatible avec la stabilité de prix, la solvabilité fiscale et des soldes excédentaires du compte courant. Elle favorisait à la fois la réduction de conflits sociaux et de la pauvreté. Cette stratégie n'hésita pas non plus à confronter le capital international et national lorsque la réponse à leurs demandes menaçait le taux de croissance ou la recomposition de la capacité de consommation de la base sociale du gouvernement (Freitas, 2013, p. 358).

Les défis du front économique en Argentine

Les principaux fronts ouverts du point de vue économique étaient la renégociation de la dette publique, la question des tarifs des services publics (fixés dès le début de la crise) et le problème énergétique. Tous les trois avaient certains points en commun. Très particulièrement, la dette publique était aux mains des investisseurs étrangers et de la banque, de la même manière que les entreprises des services publics privatisées et les principales compagnies du secteur énergétique, notamment *YPF*, l'ancien

joyau de la couronne des entreprises publiques acheté par l'espagnole *REPSOL* en 1998.

D'autre part, leurs demandes (augmentation de prix, réduction de taxe d'exportation) auraient entraîné des conséquences négatives sur les comptes publics, le taux d'inflation et la récupération de salaires réels. Le président M. Kirchner adopta dès le début un discours contraire au capital étranger⁴², et en faveur de la « reconstruction du capital national »⁴³. Sa position était fortement populaire, même dans les classes moyennes, car il joignait la défense du pouvoir d'achat à la critique de la politique néolibérale des années 90 et de ses mesures les plus controversées, y compris l'avance du capital international dans l'économie.

La question énergétique

Pour maintenir les prix des produits énergétiques, notamment le gaz, et le gazole, le gouvernement s'engagea dans un bras de fer avec les compagnies pétrolières et les distributeurs de l'électricité⁴⁴. Dans un contexte de montée du prix international du pétrole dû à l'invasion de l'Irak par les États-Unis, le gouvernement menaça les compagnies d'augmenter la taxe d'exportation jusqu'à 100 %⁴⁵. Finalement, le gouvernement ressortit à une combinaison de mesures : segmentation entre consommateurs industriels (qui virent les prix augmenter) et consommateurs ménagers (prix bloqués), importations de gazole du Venezuela et création, en 2004, d'une nouvelle compagnie publique de pétrole, *ENARSA*. Conçue, au moins sur le papier, comme un véhicule des investissements pour augmenter la production, elle finit par être le véhicule de transfert de subventions dans le marché de gros du gaz et de l'électricité. Des subventions similaires visant à maintenir fixés les tarifs de transport furent implantées. À cause de l'inflation accumulée les années suivantes, le coût fiscal des subventions monta de manière explosive. En 2010 il atteignit 30 milliards de AR \$, c'est-à-dire 10 % des recettes publiques (Bril-Mascarenhas et Post, 2014).

Pour financer ces dépenses, le gouvernement bénéficia d'une situation inédite. Le *défauld* avait arrêté le service de la dette publique, tandis que la création de nouveaux impôts, notamment sur les transferts financiers et les droits d'exportation, avaient augmenté les revenus. Ces derniers avaient l'avantage supplémentaire de limiter l'impact sur les prix de la dévaluation du peso argentin et de la montée des prix internationaux de matières premières qui débutaient leur cycle ascendant en 2003. Ironiquement, peu après la crise de la convertibilité (décembre 2002) l'index de termes d'échange du commerce international argentin commença à s'améliorer, en

42 . *La Nación*, 27/07/2003. « Después de los planteos de M. Kirchner hacia las privatizadas, el ejecutivo francés dice : "No entiendo esta demonización" ».

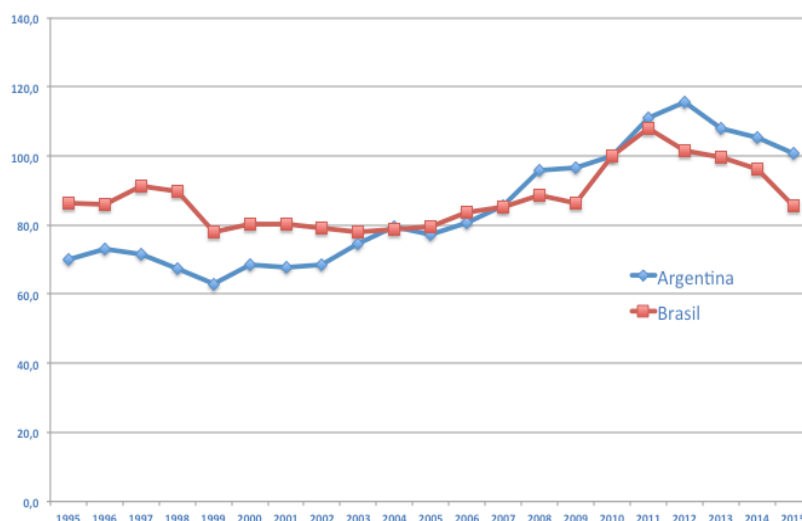
43 . Discours d'inauguration du président M. Néstor Kirchner le 25 Mai 2003 <<http://www.presidencia.gov.ar/prensaoficial/discursos.php> .

44 . *La Nación*, 07/10/2003. « Los petroleros insisten en la suba del gas ».

45 . *La Nación*, 05/08/2004. « Fuerte malestar empresarial por el alza de retenciones ».

fournissant les revenus en devises dont l'absence avait déclenché la crise (Figure 4.1.). L'économie brésilienne bénéficia aussi de ce cycle, qui en revanche créa des pressions inflationnistes et une appréciation du real par rapport au dollar.

Figure 4.1. L'Argentine et le Brésil : Evolution de l'index de termes d'échange pour le commerce de marchandises.



Source : Élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

Les droits d'exportation argentins

Les droits d'exportation avaient été réintroduits avec ces deux buts (fiscal et contre-inflationniste) par le gouvernement du président Duhalde, et furent maintenus par le gouvernement M. Kirchner⁴⁶. Tous les produits d'exportations étaient ciblés à 5 % de la valeur d'exportation, mais un groupe de produits agricoles, en particulier ceux de la chaîne du soja, payaient un pourcentage plus élevé, qui atteignait jusqu'à 32 %. Les recettes obtenues des droits d'exportations furent essentielles pour la solvabilité fiscale. À elles seules, les recettes apportées par les produits de la chaîne agroalimentaire représentaient plus de 5 % des recettes fiscales totales et plus d'un point du PIB pendant la période 2003-2008 (Tableau 4.1. élaboré par Porto, 2009). La dépréciation du peso argentin aida ainsi à combler le trou fiscal. Avec les droits d'exportation l'État partagea avec le secteur privé (notamment les producteurs ruraux) les bénéfices de la dévaluation. Le résultat primaire du secteur public, négatif de -2 % du PIB en 2001, grimpa à un résultat positif de 4 % en 2003 (Damill et Frenkel, 2015 : position 1844).

⁴⁶ . Resolución 11/2002, B.O. 04/03/2002.

Tableau 4.1. : Droits d'exportations sur les produits alimentaires et revenus fiscaux en Argentine

Droits d'exportation sur les produits agroalimentaires	2003	2004	2005	2006	2007	2008
En % de recettes publiques	7,8	6,4	5,7	5,2	5,2	6,6
En % du PIB	1,49	1,40	1,29	1,19	1,28	1,70

Source : Porto (2009).

La dette publique

Le problème de la dette publique fut aussi l'objet de confrontation avec les créanciers internationaux et avec le Fonds monétaire international (*FMI*). Ce dernier demanda au gouvernement des mesures diverses, telles que la réduction des dépenses publiques et la privatisation du *Banco de la Nación Argentina* (*BNA*), la première institution financière du pays, dans le but d'obtenir des ressources pour améliorer l'offre aux créanciers internationaux. Le gouvernement refusa une négociation avec les créditeurs et lança en février 2004 une proposition unilatérale d'échange des anciennes obligations à 35 % de leur valeur nominale. Cette fois le pari fut un succès, car 76.1 % des obligations furent échangées. Avec peu d'options, 95 % des obligations détenues par des investisseurs locaux furent présentées à cet échange, tandis que 66 % des investisseurs étrangers firent de même (Heidrich, 2005). Les conditions proposées pour attirer les investisseurs comprenaient un coupon lié au taux de croissance de l'économie et une autre lié au taux d'inflation. Ce dernier fut à l'origine de nouveaux conflits postérieurs.

Lors du règlement de la situation de la dette avec les créanciers privés, le gouvernement ne voulait pas d'une guerre sur deux fronts. Les paiements au *FMI* furent honorés ponctuellement. Pourtant, le président M. Kirchner et le ministre M. Lavagna décidèrent de ne pas rénover le programme d'aide financière signé avec l'organisme monétaire par le prédécesseur de Roberto Lavagna. Le président de la Banque centrale de la République argentine (*BCRA*), Alfonso Prat Gay, refusa, car le taux d'intérêt payé au Fonds était plus bas que le taux des emprunts sur les marchés financiers. M. Kirchner demanda la démission de M. Prat Gay le 17 septembre 2004⁴⁷. En janvier 2006, le nouveau président de la *BCRA*, M. Martin Redrado, annonça le paiement complet de la dette au *FMI* (9,5 milliards de dollars). À son côté était Mme Felisa Miceli, la nouvelle ministre de l'économie, M. Lavagna ayant quitté le ministère le 29 novembre 2005⁴⁸. M. Kirchner lui avait aussi demandé sa démission à cause de différences sur le niveau des dépenses publiques et leur impact sur l'inflation⁴⁹.

⁴⁷. *Infobae*, El día que Kirchner hechó al *FMI* de Argentina y a Prat Gay del Banco Central ; 19/09/2016.

⁴⁸. *Página12*, Caperucita le pagó la deuda al lobby feroz, 04/01/2006.

⁴⁹. *Infobae*, Las razones por las que Kirchner le pidió la renuncia a Lavagna, 29/11/2005.

Le pari de M. « Da Silva (Lula) » da Silva

Au Brésil les événements se dérouleraient autrement. Le Président M. Da Silva (Lula) décida d'investir le facteur proportionnellement le plus abondant, c'est-à-dire son propre capital politique. Maîtriser la situation économique partiellement issue de son élection, mais surtout héritée de la crise de 1998 était son premier objectif. Même si la politique économique fort orthodoxe menée par le gouvernement M. Da Silva (Lula) ne sortit pas du programme électoral du *PT*, il n'est pas moins vrai que le parti et, surtout son candidat, avaient modéré leur discours, visant les élections de 2002. Selon Hunter (2011), l'apprentissage électoral et l'expérience d'administration au niveau municipal et régional avait déjà transformé le *PT* d'un mouvement de base en un parti politique (Hunter, 2011, p. 108).

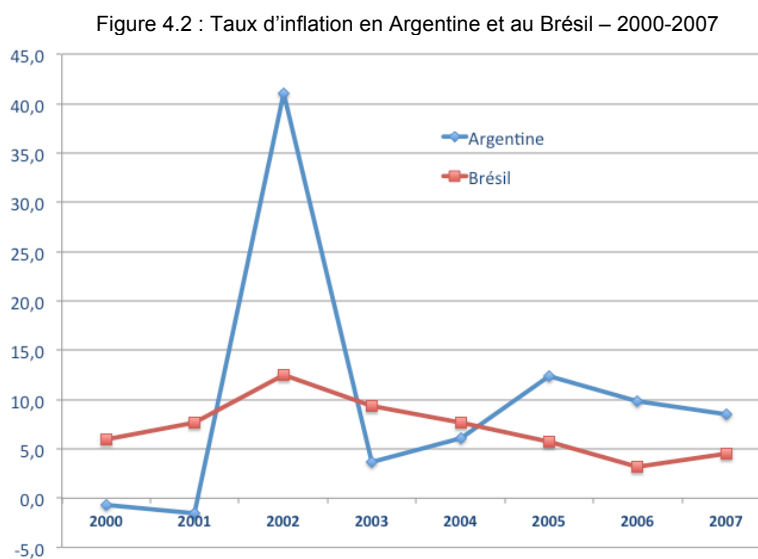
Avant même le jour des élections, M. Da Silva (Lula) publia sa *Lettre au peuple brésilien*, où il s'engageait à honorer le programme d'aide financière signé par le gouvernement de Fernando Henrique Cardoso avec le Fonds monétaire international (FMI). L'accord incluait des clauses restrictives en matière de politique fiscale et monétaire en échange d'un emprunt destinée à dissuader les attaques spéculatives contre le real brésilien (Moraes et Saad Filho, 2011, p. 510). Une fois au *Palais du Planalto*, M. Da Silva (Lula) nomma une équipe économique décidée à continuer la politique monétaire et fiscale de son prédécesseur. M. Antonio Palocci, ancien maire de la ville de Ribeirão Preto, où il avait acquis la réputation de « faucon » en matière de fiscalité, fut nommé ministre des finances.

A la tête de la Banque centrale (BCB), M. Da Silva (Lula) lui-même prit en considération l'idée de maintenir M. Arminio Fraga, le Président du BCB, pendant le mandat du président M. Cardoso. Finalement il opta pour M. Henrique Meirelles, un ancien président mondial de la *BankBoston*, politiquement lié au *Partido da Socialdemocracia brasileira (PSDB)*, le parti du président sortant. Au contraire de ce qui se passa en Argentine, M. Palocci et M. Meirelles bénéficièrent du soutien du président M. Da Silva (Lula), en dépit de protestations de l'aile gauche du gouvernement et du *PT* (Hunter, 2011, p. 108). M. Palocci resta à son poste jusqu'en 2006, lorsqu'il fut contraint à démissionner à cause du scandale du *Mensalao*, dont nous parlerons davantage plus tard. Bien qu'il n'eût jamais vu son autonomie reconnue de droit, lorsque M. Da Silva (Lula) proposa à M. Meirelles le poste de Président du BCB pendant une réunion qui eut lieu à N. York, il lui garantit l'autonomie de décision. Le président tint sa parole pendant ses huit années à la tête du gouvernement⁵⁰. À l'encontre des choix faits par M. Kirchner, l'engagement direct de M. Da Silva (Lula) dans la conduite de la politique économique renforça la priorité accordée à la stabilité macroéconomique.

La priorité de la stabilité macroéconomique

⁵⁰ . *O Globo*. « Autonomia do BC ». 11/09/2014.

En effet, pendant les deux premières années de mandat, les politiques macroéconomiques maintenues par M. Da Silva (Lula) furent axées sur la politique monétaire avec l'inflation comme cible principale (Figure 4.2.) Le taux d'intérêts élevé, avec un taux de change flottant, eut comme conséquence une appréciation du real due à l'influx de capitaux et une baisse du prix relatif des biens importés (Curado, Muchalak, 2015). La contre face d'une telle politique était une politique fiscale austère pour créer un excédent primaire capable de compenser le déficit nominal des comptes publics (Morais et Saad Filho, 2011, pp. 507-508). À part la rénovation de l'impôt aux transactions financières, créée par le gouvernement précédent, Le président renonça à la création de nouvelles sources de revenus en l'occurrence, des droits d'exportation. La relation du gouvernement avec les propriétaires ruraux, dont nous aurons plus tard l'occasion de parler, clôtura bientôt une discussion de ce type⁵¹. La politique monétaire restera comme l'outil principal pour maîtriser l'inflation.



Source : Élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

La BCB avait déjà augmenté le taux d'intérêt de référence (*Taxa do Sistema Especial de Liquidação e Custódia (Selic)*) de 18 % en juillet 2002 jusqu'à 25,0 % en décembre 2002 avant le changement de gouvernement. La nouvelle administration de la BCB décida d'augmenter le taux encore plus, jusqu'à 26,5 %, en février 2003⁵². C'est-à-dire, un taux réel (décompté l'inflation) de 16,4 % au début du gouvernement de M. Da Silva (Lula). Sur le plan de la fiscalité, le gouvernement éleva l'objectif de résultat fiscal de 3,75 % du PIB jusqu'à 4,25 % (Barboza et Souza, 2010, p. 2). L'objectif

⁵¹ . *Valor Economico*, « Governo estuda taxar importações ». 28/02/2003.

⁵² . Source : Banco Central do Brasil : <http://www.bcb.gov.br/Pec/Copom/Port/taxaSelic.asp>.

principal de cette mesure était de signaler aux agents financiers le degré de l'engagement du gouvernement M. Da Silva (Lula) avec la solvabilité de l'État brésilien et de dissiper les inquiétudes du marché au sujet d'une augmentation explosive de la dette publique. Le résultat pratique d'une telle mesure était une réduction des dépenses primaires dans un contexte de ralentissement du taux de croissance de l'économie, à savoir, une politique budgétaire pro-cyclique (Barboza et Souza, 2010, p. 3). L'économie tomba - 0,2 % en 2003 mais elle rebondit l'an suivant avec un taux de croissance de 4,4 %. La BCB, qui avait réduit le taux *Selic* en avril 2004, réagit avec une nouvelle augmentation en septembre de la même année. Le résultat étant, encore une fois, une politique monétaire fortement restrictive (Barboza et Souza, 2010, p. 3).

Figure 4.3 : Croissance du PIB en Argentine et au Brésil – 1997-2007



Source : Élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

La relation avec les acteurs économiques internationaux

Dans la même direction, mais à nouveau à l'encontre des choix de politique économique du président M. Kirchner, le gouvernement de M. Da Silva (Lula) consacra de grands efforts pour obtenir du Parlement l'approbation des réformes clés demandées depuis longtemps par le *FMI*. Il s'agissait d'une réforme fiscale pour augmenter les recettes de l'Union dans les années suivantes et d'une réforme du système de pensions des fonctionnaires du gouvernement fédéral (*governo da União*) dans le but de stabiliser leur poids dans le total des dépenses⁵³.

⁵³. Au début du gouvernement le taux de la contribution des institutions financières au financement de la sécurité sociale (Cofins) avait été relevé de 3 % à 4 %, et le calcul des cotisations sociales avait été augmenté en fonction du revenu net (CSLL) dans les entreprises et chez les fournisseurs de services, de 12 % à 32 %. À la fin de 2003, le Congrès adopta la proposition de « mini réforme » du système fiscal fédéral, dont les principaux

Même lorsque trois ans plus tard le gouvernement décida, grâce à un contexte économique bien plus aisé, de payer la totalité de la dette du Brésil au *FMI* (15,57 milliards de dollars), M. Da Silva (Lula) choisit un discours opposé à celui de son collègue argentin. Il est vrai que les deux gouvernements missent l'accent sur le degré de liberté acquis par la mesure. Cependant, le ministre M. Palocci argumenta que le paiement ne changerait en aucun point la politique d'austérité et que, tout au contraire, il visait à renforcer la relation du Brésil avec le *FMI*⁵⁴. En 2009/2010 le Brésil favorisa la réforme du *FMI* pour élever la contribution des pays émergents dans l'organisme⁵⁵.

La politique par rapport au taux d'échange était un autre sujet sur lequel les politiques économiques argentine et brésilienne divergeaient. Durant le gouvernement de M. Kirchner, la *BCRA* interviendra systématiquement sur le marché pour prévenir une appréciation du peso argentin. Les revenus exceptionnels des exportations de soja multipliaient leur impact grâce à la dévaluation, mais l'entrée de devises risquait de faire monter la monnaie locale. La *BCRA* profita aussi de ses achats de dollars pour accumuler des réserves et le ministère de l'Économie pour maintenir un taux d'échange qui bénéficiait aux entreprises locales et impulser la substitution des importations. Entre 2003 et 2007 la *BCRA* acheta 45 billions de dollars (Richardson, 2009, p. 239).

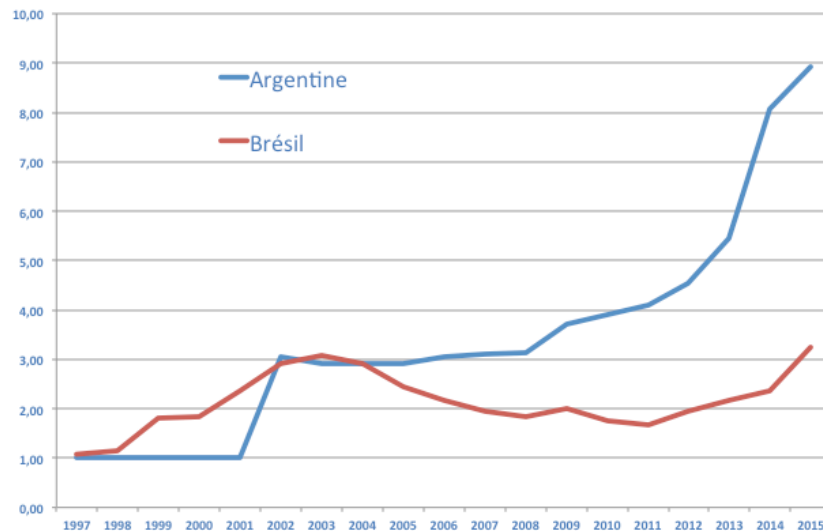
En revanche, le real brésilien, fortement déprécié depuis 2002, commença à augmenter sa parité avec le dollar à partir du deuxième semestre de 2004. De la même manière que dans le cas de l'Argentine, la croissance des soldes commerciaux positifs fut supérieure à l'augmentation des déficits d'autres items du compte courant (Filgueiras et Gonçalves, 2007, p. 66). Pourtant le gouvernement brésilien refusa de demander à la *BCB* d'intervenir dans le marché. La politique de cibles d'inflation bénéficiait de l'appréciation du real et fut poursuivie, comme nous le verrons, malgré les demandes du secteur industriel (Figures 4.3. et 4.4.)

Figure 4.4. Parité nominale du peso argentin et du real brésilien avec le dollar des États-Unis.

points étaient l'introduction de deux systèmes de stockage du programme d'intégration sociale (PIS) et du Cofins, avec des taux d'incidence cumulatifs ou non cumulatifs aux niveaux différenciés; l'extension du PIS et du Cofins pour les importations; et l'extension de la contribution provisoire sur les transactions financières (CGPC) pendant quatre ans, soit jusqu'à la fin de 2007. La réforme des retraites a consisté à élever la contribution de la valeur plafond à l'Institut national de sécurité sociale (INSS); à introduire un âge minimum pour tous les employés fédéraux (55 ans pour les femmes et 60 pour les hommes); et à la contribution de la sécurité sociale de 11 % des employés retraités, et ce taux sur la partie des revenus dépassant la limite de cotisation pour l'INSS. Le résultat principal de la réforme fut de stabiliser le déficit du régime par rapport au PIB de l'économie (Barboza et Souza, 2010, pp. 4-5).

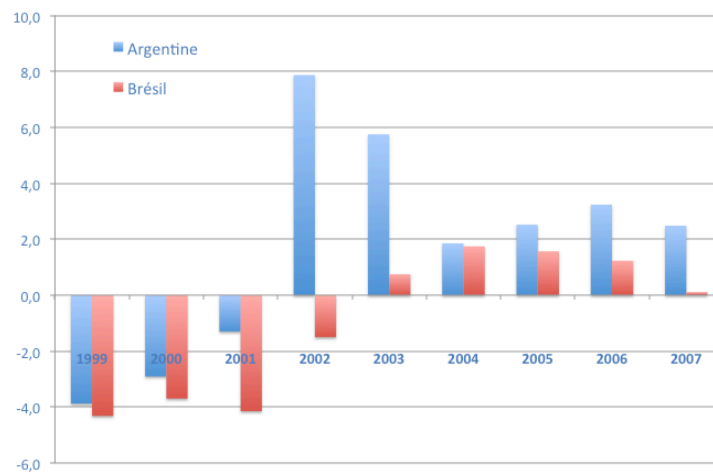
⁵⁴ . *EFE*, "Brasil paga dívida com *FMI* mas mantém política econômica austera", 10/01/2006.

⁵⁵ . *Revista Capital*, "Brasil procura maior poder de barganha no *FMI*," 07/11/2012.



Source : Élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

Figure 4.5 : L'Argentine et le Brésil : Solde du compte courant comme pourcentage du PIB



Source : Élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

Les critiques internes

Cependant, à partir de 2004/2005, le conservatisme macroéconomique de M. Da Silva (Lula) commença à être la cible de davantage de critiques internes et externes au gouvernement. D'autant plus que les réserves commencèrent à gonfler après 2003, et que l'inflation donnait des signes d'affaiblissement. D'ailleurs, la croissance était également médiocre, atteignant 6 % en 2004, mais reculant entre 3 % et 5 % en 2005-7.

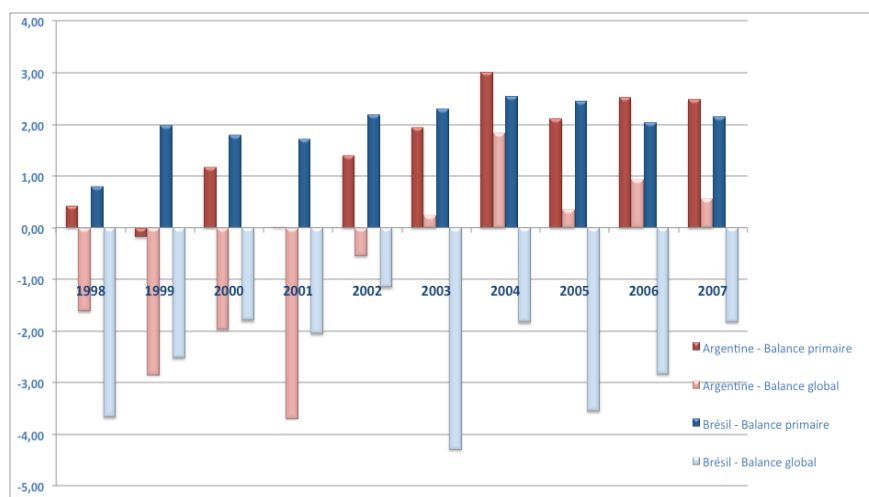
Parallèlement, le gouvernement battit les records d'excédents dans les comptes publics. Les raisons pour lesquelles la politique d'austérité était justifiée semblaient disparaître.

Fin 2005 le débat interne fut rendu public lorsque Mme Dilma Rousseff, la ministre chef de la Maison civile, critiqua ouvertement les ministres des finances, M. Antonio Palocci, par rapport au programme budgétaire de long terme⁵⁶. Les critiques arrivaient à un moment où le ministre M. Palocci était lui-même fragilisé par des accusations de corruption (scandale du *Mensalao*).

Les supporters du gouvernement M. Da Silva (Lula) expliquent, *ex post facto*, le changement de politique. Barboza et Souza, par exemple, concluent que les résultats médiocres en termes de croissance économique entre 2003 et 2005 auraient discrédité ceux qui dans le gouvernement prônaient la continuité de la prudence fiscale (Barboza et Souza, 2010, p. 10). D'autre part, Levinsky et Roberts (2011) mettent l'accent sur la disponibilité des excédents fiscaux comme déclencheur d'un nouveau cycle de politiques publiques actives sur le plan social et de développement (Figure 4.5.). Finalement, après la démission, en mars 2006, de M. Palocci, coïncé par les accusations de corruption, c'est une équipe de positions keynésiennes, avec M. Guido Mantega à sa tête, qui occupa le ministère des finances. Dans les années suivantes se vérifia une expansion importante des dépenses publiques. Plusieurs innovations introduites par cette inflexion de la politique économique ressemblaient les propositions faites par les théoriciens du neo-développementalisme. En particulier, l'accent sur le rôle de l'État dans le développement économique et la critique de la « neutralité » de l'État néolibéral. (Moraes et Saad Filho, 2011, p. 516).

Figure 4.6. : Balance primaire et globale du secteur public en Argentine et au Brésil

⁵⁶ . *O Globo*, 10/11/2005.



Source : Élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

4.2. Relations avec les forces politiques et sociales en Argentine et au Brésil

L'arrivée au pouvoir de M. Kirchner et de M. Da Silva (Lula) représenta un bouleversement significatif du scénario politique. En effet, pour la première fois depuis plus d'une trentaine d'années, le pouvoir présidentiel était aux mains de représentants de mouvements qui, sans impliquer une rupture violente avec le passé immédiat, proposaient un changement important de la configuration des forces sociales, économiques et politiques. Cela nécessitait la construction d'une coalition sociale et politique qui, depuis le bureau du président, articulait un vaste réseau de relations avec les acteurs de la société civile et avec les autres acteurs institutionnels ou semi-institutionnels, notamment les partis politiques et les parlements nationaux⁵⁷.

Par conséquent, les gouvernements de M. Kirchner et de M. Da Silva (Lula) mirent en place quelques stratégies communes à l'heure de bâtir une coalition politique. Tous les deux durent construire une alliance parlementaire et, lorsque cela fut nécessaire, faire appel aux pouvoirs législatifs que les constitutions nationales et les actes de délégation des parlements transfèrent aux pouvoirs exécutifs. Dans le cas de l'Argentine, les pouvoirs délégués par la loi d'urgence économique et, au Brésil, les « mesures provisoires » (*medidas provisórias*). D'autres stratégies employées par les deux gouvernements relevaient plutôt du type de transformation politique et économique envisagée et du type de *leadership* exercé par M. Kirchner et M. Da Silva (Lula). Par exemple, les relations étroites déjà existantes dans le cas du PT, ou développées en cours de

⁵⁷. Dans le cas de deux pays fédéraux tels que l'Argentine et le Brésil, ceci incluait aussi la constellation des pouvoirs régionaux (*gobiernos provinciales* et *governos estaduais*). Tout en tenant compte de l'importance relativement marginale de la dimension régionale dans la politique commerciale et industrielle, nous la laisserons de côté et nous y ferons référence seulement quand cela nous sera nécessaire.

route dans le cas de M. Kirchner, l'activisme sur le plan social et la volonté de s'assurer le contrôle, à travers la cooptation des dirigeants, et l'allégeance des organisations sociales.

Les conditions vertueuses en Argentine

Pour la première fois en Argentine, il y avait une coexistence virtuose entre un taux d'échange positif pour les industriels, les propriétaires ruraux, l'État et les salariés. Le travail classique de O'Donnell (1977) avait décrit de manière magistrale le conflit distributif entre deux acteurs antagonistes. D'une part, la coalition orientée vers les marchés nationaux (travailleurs et petites entreprises) favorisait l'augmentation des salaires et des dépenses publiques en tant que moteurs de la croissance. D'autre part, elle prônait aussi un taux d'échange apprécié qui rendait moins chers les denrées alimentaires exportés et les produits importés. L'expansion de la demande débouchait logiquement sur une crise du compte courant, qui déclenchait à son tour une dévaluation. Celle-ci favorisait les producteurs agricoles, mais elle réduisait le pouvoir d'achat de la population. La grande bourgeoisie industrielle (y compris les sociétés multinationales) jouait le rôle de pivot qui pourrait tirer des bénéfices des deux phases du cycle, l'expansion du marché intérieur, et la récession, dont elle profiterait pour consolider sa position dominante grâce à l'accès au financement international (Freites, 2013, p. 351).

Cependant, dans l'Argentine des années 2000, quelques facteurs avaient déjà modifié les dilemmes de l'époque décrite par O'Donnell. D'une part, après 2001 les droits d'exportation réussaient à limiter le transfert de la dévaluation de la monnaie aux prix des biens de consommation sur le marché national. Les droits d'exportation empêchaient les producteurs agricoles de profiter pleinement de la dévaluation. Pourtant, grâce au *boom des commodities*, leurs revenus avaient augmenté de toute façon de manière significative. C'est-à-dire que de manière transitoire au moins, le conflit distributif entre les salariés et les producteurs agricoles était neutralisé.

Parallèlement, dans le contexte d'une plus grande ouverture, qui avait émergé après le Cycle de l'Uruguay, les secteurs moins compétitifs de l'économie ne pouvaient plus seulement compter sur la politique de hausse du salaire réel pour voir augmenter la demande de leur production. Ils avaient également besoin d'un taux d'échange déprécié pour renchérir les biens importés.

Pourtant, des forces vers l'intégration à l'économie mondiale étaient aussi en œuvre. Les secteurs exportateurs, notamment l'industrie automobile, les services, mais aussi l'industrie alimentaire, avaient besoin d'importer des biens intermédiaires et des biens de capital pour soutenir leur production. Aux conditions initiales particulières du début du gouvernement M. Kirchner (le taux d'échange favorable couplé avec les prix internationaux à la hausse), les contradictions intra-industrielles étaient déjà présentes, mais il était encore possible de les maîtriser.

Nous constatons que cette nouvelle situation se vérifie aussi dans le domaine des relations de travail. Les syndicats doivent normalement insister pour maintenir des salaires réels les plus élevés possible. Dans l'économie décrite par O'Donnell, non-intégrée dans l'économie mondiale, les travailleurs industriels préfèrent un taux de change apprécié. Cela rend l'exportation des aliments moins profitable, et empêche la hausse de prix des biens de consommation en général. Pourtant, dans un environnement de dépression économique et de chômage, les syndicats sont devenus transitoirement des alliés tactiques des industriels qui prônaient un taux d'échange élevé.

M. Kirchner : comment bâtir une coalition politique

S'il est vrai que les conditions structurelles pour la construction d'une vaste base sociale de soutien étaient présentes, il va sans dire que cela ne s'est pas produit uniquement grâce aux démarches actives du gouvernement, désireux d'en tirer parti. Il y a aussi une « petite histoire » de la construction de la coalition politique kirchneriste.

En même temps que le gouvernement argentin se confrontait au capital étranger, il forma une coalition formelle et informelle avec d'autres acteurs sociaux, politiques et économiques. M. Kirchner avait été élu grâce à l'appareil clientéliste du péronisme de la province de Buenos Aires, contrôlé par M. Duhalde, de sorte qu'il avait besoin de chercher un soutien hors de la structure traditionnelle du parti péroniste. La vie du *Frente para la Victoria* (FPV), essentiellement un acronyme à propos électoraux créé deux mois avant les comices, fut prolongée sous le slogan de la « transversalité » politique⁵⁸. Le FPV réunira le *Partido Justicialista*, le *Frente Grande*, le *Partido Intransigente*, le *Partido Comunista*, le *Partido Humanista*, parmi d'autres. Il avait en 2003 116 députés sur 257 et 31 sénateurs sur 72.

D'autre part, le gouvernement disposait d'importants pouvoirs pour légiférer en matière économique, grâce à la loi 25.561 (loi d'état d'urgence économique). Cette loi, adoptée par le Parlement en janvier 2002 au milieu de la crise économique, délégua à l'exécutif les relations avec les créanciers internationaux, la politique de taux d'échange et les droits d'exportation. Le gouvernement pouvait, donc, prendre de nombreuses mesures sans l'approbation des parlementaires, mais il avait besoin d'obtenir une prolongation tous les deux ans⁵⁹. Avec une majorité propre au Parlement, mais sans le contrôle de son propre parti, dont M. Duhalde était le chef informel, le gouvernement se concentra sur le ralliement de nouveaux alliés, en vue des élections législatives de 2005.

⁵⁸ . Voir dans l'annexe 4.3 la liste des partis politiques et des coalitions électorales en Argentine et au Brésil.

⁵⁹ . Prolongements ultérieurs : Ley N° 27.200 B.O. 04/11/2015; Ley N° 26.896 B.O. 22/10/2013; Ley N° 26.729 B.O. 28/12/2011; Ley N° 26.563 B.O. 22/12/2009; Ley N° 26.456 B.O. 16/12/2008; Ley N° 26.339 B.O. 4/1/2008; Ley N° 26.204 B.O. 20/12/2006; Ley N° 26.077 B.O. 10/1/2006; Ley N° 25.972 B.O. 17/12/2004).

M. Kirchner prit des mesures dans l'objectif d'obtenir le soutien des partis progressistes et des mouvements sociaux. Quelques décisions de haut impact politique, telles que la réforme de la Cour de justice et l'annulation, avec le soutien de tout l'arc politique, de la législation qui assurait l'impunité des crimes commis durant la dernière dictature, accordèrent au gouvernement la légitimité qu'il n'avait pas eu l'occasion de gagner par le vote populaire. Le gouvernement visait aussi à établir des liens propres avec les syndicats et les organisations d'entreprises. Ce faisant, il intervenait dans des organisations divisées et traversées par les impacts des transformations subies par l'économie argentine pendant les années précédentes.

La « transversalité »

En 2003 la représentation des travailleurs était divisée en trois organisations rivales. D'un côté, la *Confederación General del Trabajo (CGT)* « officielle », qui comprenait les syndicats non industriels comme ceux de l'électricité, des employés du commerce, de la gastronomie, qui avaient soutenu le gouvernement néolibéral de M. Menem. De l'autre, la CGT « dissidente », conduite par M. Hugo Moyano, du syndicat du transport, et autres, qui avaient quitté la centrale officielle en 2000 pour entreprendre une opposition de fer aux politiques de réformes de la loi du travail menées par M. de la Rúa et le dernier gouvernement de la convertibilité (1999-2001). La CGT dissidente exprima son support à la candidature de M. Kirchner, tandis que la CGT officielle se rallia derrière le projet de retour de M. Menem. Enfin, le troisième acteur syndical était la *Central de los trabajadores argentinos (CTA)*. Elle s'était formée en 1992 pour combattre les réformes néolibérales et rassembla particulièrement les syndicats des employés de l'État (*CTERA* et *ATE*). La CTA n'avait soutenu aucun candidat à l'élection présidentielle de 2003.

La fracture du mouvement syndical argentin était le résultat de la transformation de la structure productive. L'ouverture économique des années 90 avait affaibli les syndicats industriels, tandis que ceux attachés aux marchés des services furent favorisés. Les secteurs de l'alimentation, le commerce et le pétrole furent bénéficiaires de la privatisation et de l'internalisation de l'économie. De plus, avec la libéralisation économique, l'intégration au MERCOSUR et le démantèlement du système ferroviaire, les conducteurs de transports jouaient maintenant un rôle clé, et leur syndicat (UTA) connut une relevance inédite auparavant (Diez, 2016, p. 32). Il obtint la prééminence traditionnellement occupée par les syndicats de l'industrie automobile (*SMATA*) et de la métallurgie (*UOM*).

Le gouvernement joua un rôle actif en faveur de la ré-unification de la CGT, car la rivalité entre les différentes centrales syndicales stimulait le conflit social. Le gouvernement réussit à attirer l'attention des diverses organisations à travers la politique de « transversalité ».

L'appel à reconstruire les liens de la représentation reçut le soutien immédiat de la CGT dissidente et de la CTA, ainsi que d'autres représentants de mouvements de travailleurs informels⁶⁰. En s'adressant à toutes les organisations et non seulement aux représentants « officiels », il força les leaders syndicaux récalcitrants à se joindre aux pourparlers. La convocation du Conseil du salaire minimum plus d'une décennie après sa création⁶¹ et l'organisation de premières négociations salariales de branches depuis le début de la crise, montra aussi aux leaders la nécessité d'unifier la représentation du champ syndical (Diez, 2016, p. 37). Une direction collégiale de la CGT fut agréée en 2014, et l'ancien dissident M. Moyano prit le poste de secrétaire général l'année suivante⁶². La CTA choisira de garder son indépendance.

En échange d'une réduction du conflit social, le gouvernement s'engagea à la récupération du pouvoir d'achat des salariés. En effet, avec la reprise de l'économie, les demandes d'augmentation des salaires se multipliaient⁶³. Cette mesure avait aussi le mérite d'impulser la demande domestique et rallia le support des centrales de travailleurs. Des décrets présidentiels successifs élevèrent le salaire minimum de 300 à 800 AR\$ et le salaire moyenne augmenta de 500 à 1000 AR\$⁶⁴. Malgré son discours progressiste, le gouvernement n'essaya pas de changer radicalement les relations entre le capital et le travail héritées de la décennie néolibérale (Heindrich, 2005). Cependant, en mars 2004 fut sanctionnée la loi 25.877, qui abrogea la loi 25.250 de la réforme du travail de 2001. La loi rétablit l'indemnité équivalente à un salaire par année d'ancienneté, éleva la compensation à un salaire minimum, limita la période d'essai à trois mois non-prorogeables. Par rapport aux conventions collectives de travail, la loi rétablit la présomption de prolongement des conventions collectives après la date d'expiration, assura des conditions minimales homogènes pour toutes les activités, rétablit la règle de l'application du statut le plus favorable de chaque convention collective en cas de conflit, et remplaça la réglementation des grèves dans les services essentiels par une nouvelle disposition légale suivant les critères de l'Organisation internationale du travail (Recalde, 2011).

Pourtant, ces mesures ne concernaient pas les mouvements sociaux de chômeurs et secteurs marginés. L'effondrement économique avait élevé à plus de 20 % le taux de chômage (Figure 4.6.). En décembre 2001 le gouvernement du Président de la Rua était tombé, au milieu d'une vague de protestation sociale. Le gouvernement provisoire de Duhalde prit deux décisions cruciales. Tout d'abord, en dépit de l'austérité dramatique, il adopta par décret une énorme augmentation des prestations sociales, créant le *Programa de Jefes y Jefas de Hogar sin empleo* en unifiant

⁶⁰ . *La Nación*, 06/06/2003.

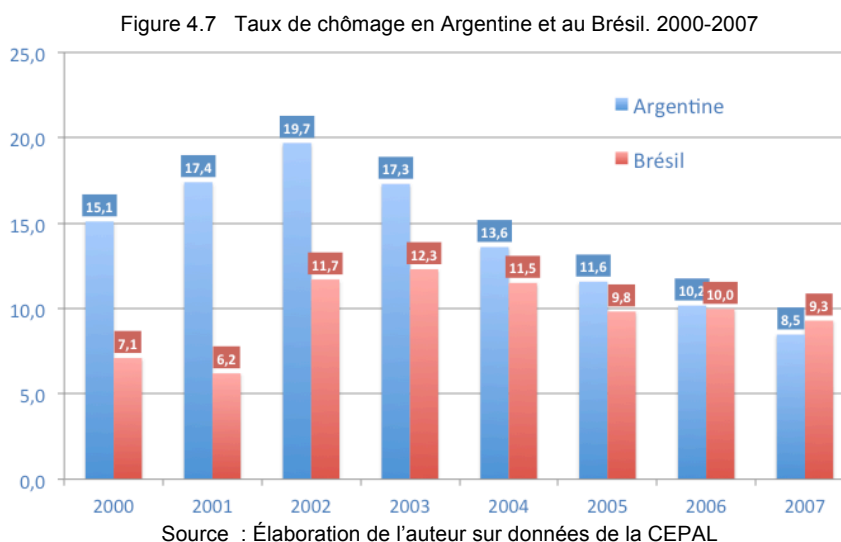
⁶¹ . Decreto 1095/2004. B.O. 26/08/2004.

⁶² . *La Nación*, « Se unificó la CGT ». 14/07/2004.

⁶³ . *Infobae*, «Se duplicó en 2004 el número de huelgas y protestas». 28/12/2004.

⁶⁴ . *La Nación*, 02/26/05.

plusieurs régimes sociaux ciblés dans deux grands programmes alimentaires mis en œuvre par des associations communautaires. Le nombre de bénéficiaires grimpa de 150000 jusqu'à 1,9 millions de personnes en avril 2003 (CELS, 2003). Deuxièmement, il créa des arènes informelles et formelles de négociation avec les organisations des chômeurs (Garay, 2007, p. 317). Celles-ci, nées dans les années 90, avaient des sources idéologiques et des rapports avec les partis politiques très divers. Elles partageaient des pratiques de protestation, notamment les blocages de rues (*piquetes* en espagnol), mais certaines d'entre elles entamaient aussi des expériences plus sophistiquées, comme l'autogestion d'entreprises en faillite⁶⁵.



A partir de l'arrivée de ce dernier au pouvoir, le gouvernement commença à courtiser les organisations *piqueteras*⁶⁶. Le gouvernement offrit aux organisations sociales une participation dans la gestion de programmes sociaux et des postes dans l'administration de l'État⁶⁷. De cette manière, en

⁶⁵. Les deux mouvements les plus importants du point de vue de leur capacité de mobilisation étaient la *Corriente Clasista y Combativa (CCC)* et la *Federacion Tierra y Vivienda*. La CCC, créée en 1994 et liée au *Partido Comunista Revolucionario*, rassemblait travailleurs syndicalisés, retraités et chômeurs dans un but politique et syndical. D'autre part, la *FTV* avait été fondée par Luis D'Elia, un leader social de tendance sociale-chrétienne et lié à l'idéologie nationale et populaire du péronisme. Les deux organisations rivalisaient pour la direction du champ de protestation sociale, mais avaient de pratiques de coopération et des liens en commun avec les ouvriers syndicalisés de la *CTA*. En 2003, tandis que la CCC ne soutenait aucun candidat à la présidentielle, la *FTV* exprima son soutien pour M. Kirchner.

⁶⁶. *Página12*. « Intentando resolver los problemas ». 06/06/2003.

⁶⁷. L'offre fut refusée par la CCC dont les dirigeants craignaient une tentative de « cooptation » de la part du gouvernement. Mais une partie importante des mouvements

employant avec une grande ampleur les moyens fournis par la sortie de la crise, le gouvernement M. Kirchner désamorça très vite le conflit social et jeta les bases de sa coalition politique.

M. Da Silva (Lula) : l'expérience de la coalition avec les acteurs économiques et partidocrates de centre droite et les tensions avec les mouvements sociaux

Au Brésil, les éléments mis en œuvre furent assez différents. Nous avons vu que, au lieu de gagner la confiance des secteurs sociaux mobilisés, le président M. Da Silva (Lula) devait gagner la confiance du secteur créancier en premier lieu, et des secteurs des propriétaires ruraux et industriels, en second. Ceci ne s'est pas passé sans tensions au sein du *PT* et d'autres organisations de gauche, proches du *PT* mais avec leur propre agenda (comme le *Movimento sem terra – MST*). Ces derniers avaient déjà des relations tendues avec M. Da Silva (Lula) à cause du virage au centre du *PT* à partir de 1989 et de sa décision de s'aligner aux règles du jeu proposées par les partis politiques traditionnels (voir Morais et Saad-Filho, 2011). De toute façon, ils n'avaient pas d'autres alternatives. Ils supportaient en général le gouvernement de M. Da Silva (Lula), en dépit du fait que ce dernier n'essaya jamais de mettre en place les réformes demandées. Sur le plan de la réforme agraire, le gouvernement fut particulièrement timide, craignant de s'aliéner les propriétaires ruraux. Le *MST* demanda le transfert de terres pour un million de paysans entre 2003 et 2006. M. Da Silva (Lula) demanda de la « patience » aux leaders sociaux⁶⁸. Le gouvernement de M. Da Silva (Lula) s'engagea uniquement à transférer des terres pour 400000 familles en quatre ans. C'est seulement après une manifestation du *MST* et de la *Confederação nacional de trabalhadores na agricultura (Contag)* à Brasília en novembre 2003, presque un an après son arrivée au pouvoir, que cette décision fut prise. Les ressources du ministère de l'Agriculture familial (*MDA*) furent augmentées. Entre 2004 et 2010 elles passèrent de 0,10 % du budget fédéral à 0,26 %. Pourtant, les engagements financiers dédiés à l'agriculture familiale furent toujours inférieures à ceux prévus pour l'*agrobusiness* par le biais du ministère de l'Agriculture (*MAPA*) (Tableau 4.2.)⁶⁹.

sociaux accepta de s'y joindre et de soutenir le gouvernement de M. Kirchner. Luis D'Elia (*FTV*) fut nommé secrétaire pour la Terre et le logement en 2003. Jorge Ceballos de *Barrios de Pie* prit le poste de directeur de l'aide communautaire du ministère du développement social en 2004; Emilio Pésico, chef du *Movimiento Evita*, fut nommé sous-secrétaire de la politique publique du gouvernement de la province de Buenos Aires en novembre 2005 (Iglesias, 2012, p. 159). Plus tard Pésico fut nommé Secrétaire de l'Economie paysanne, un poste créé sur mesure et qui constitua un corps étranger avec une autonomie *de facto* à l'intérieur du ministère de l'Agriculture, une institution d'ailleurs entièrement dédiée au développement de la production agricole sur des bases capitalistes.

⁶⁸. *Inter press service*, Agricultura-Brasil : Da Silva (Lula) baja presión campesina, 21/11/2003.

⁶⁹. Les organisations paysannes, notamment le *MST*, maintenaient la pression sur le gouvernement. Fin 2004 il y avait 200.000 familles dans des campements d'occupation des terres sans autorisation du gouvernement. Le *MST* organisa en mai 2005 sa plus grande marche, avec plus de 12 000 personnes marchant à Brasília, pour que le gouvernement

Tableau : 4.2 Budget fédéral. Dépenses par ministère en pourcentage des dépenses totales

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
MAPA	0,51	0,33	0,35	0,39	0,51	0,48	0,51
MP	-	-	-	-	-	-	0,05
MDA	0,10	0,16	0,18	0,20	0,28	0,30	0,26
MDSF	-	0,89	1,28	1,59	2,10	2,07	2,20
Dette	12,51	11,17	16,58	15,92	17,70	14,76	16,36
Pensions	8,81	9,09	10,09	12,59	15,38	15,17	14,63

MAPA : ministère de l'Agriculture / MDA : ministère de l'Agriculture familiale / MP : ministère de la pêche / MDSF : ministère du Développement social et de lutte contre la famine

Source : Élaboration de l'auteur sur données du gouvernement du Brésil : <http://www.orcamentofederal.gov.br>

Les relations avec les secteurs conservateurs

A la différence du gouvernement M. Kirchner, M. Da Silva (Lula) essaya d'éviter toute confrontation avec le secteur de l'agrobusiness. Aux débuts difficiles du gouvernement du *PT*, l'équipe de M. Da Silva (Lula) considéra que la performance de ce secteur serait fondamentale pour le soutien des comptes publics. Gerson Teixeira, conseiller parlementaire du *PT* sur les affaires rurales, et qui avait participé à l'élaboration du programme du parti rural, déclara que celles-ci étaient les raisons pour lesquelles les conseillers de M. Da Silva (Lula) ne voulait «rien» faire qui aurait pu «déranger» dans un secteur aussi important (Gomez Bruera, 2016, position 7290). M. Da Silva (Lula) maintint l'habitude de nommer des représentants des groupes d'intérêt à la tête de certains ministères sectoriels. Pour conduire le ministère de l'Agriculture, il nomma Roberto Rodrigues, ingénieur agronome, lié à l'*agrobusiness* et au coopérativisme. Rodrigues avait été secrétaire de l'Agriculture de S. Paulo, président de l'*Associação brasileira de agrobusiness* et de l'*Organização de cooperativas brasileiras* (OCB).

Peut-être plus important, le Président M. Da Silva (Lula) ne pouvait pas ignorer le poids de la *bancada ruralista*, une coalition informelle de députés liés au *agrobusiness* ou propriétaires eux-mêmes. La *bancada ruralista* avait 73 députés à la législature 2003-2007, nombre qui monta jusqu'à 116 entre 2007 et 2011. Depuis l'alliance du *PMDB* avec le gouvernement, de nombreux membres de la *bancada ruralista* faisaient partie de la base alliée du gouvernement. C'est-à-dire, presque 20 % du total des députés qui votaient avec le gouvernement (INESC, 2007). La *bancada ruralista* fut responsabilisée par l'impasse où avait abouti la proposition d'amendement constitutionnel 438/2001, qui prévoyait l'expropriation des terres là où se vérifiait l'esclavage salarié. L'amendement fut voté par le Sénat, mais pas par la chambre des députés. L'une de *leaders* de la *bancada ruralista*, la députée (ensuite sénatrice) Mme Katia Abreu, du conservateur *Partido Democratas* (ex*PFL*), demanda qu'avant de voter, fût redéfini le concept

tienne ses promesses d'installation de 400 000 familles avant la fin de son mandat en 2006 (*ALAI – AMLATINA*, « Interview à Bernardo Mançano Fernandes », 04/12/2004).

d' « esclavage salarié ».⁷⁰ Mme Abreu fut plus tard nommée présidente de la *Condederação Nacional da Agricultura* (CNA). En suivant une stratégie différente, M. Da Silva (Lula) aussi avait réussi, comme M. Kirchner, à neutraliser la potentielle opposition du camp ruraliste. Ils leur manquaient pourtant le soutien ouvert du camp industriel.

M. Da Silva (Lula) joue de son influence sur les syndicats

Le Président brésilien eut davantage de succès parmi les dirigeants syndicaux, en particulier avec les confédérations de travailleurs dans le secteur industriel, où il avait commencé sa carrière comme activiste social. Les grandes organisations syndicales, en particulier, ont du mal à maintenir l'indépendance leur permettant de critiquer et de faire pression sur le gouvernement (Gomez Bruera, 2016, position 6554). Sous la direction de M. Marinho, *leader* syndical que M. Da Silva (Lula) avait aidé à se faire élire comme secrétaire général, la *CUT* essaya de servir de médiateur entre leurs bases et le gouvernement sans y prendre part (Gomez Bruera, 2016, position 6619). En juin 2003, M. Da Silva (Lula) assista au 8e Congrès national de la *CUT* et utilisa son autorité et son pouvoir de persuasion pour soutenir sa politique. La conférence eut lieu à un moment où l'administration M. Da Silva (Lula) avait présenté sa proposition de loi pour réformer le système de retraite. La *CUT* hésita mais finalement supporta, sans conviction, la grève du syndicat des travailleurs du secteur public (*FENAJUFE*). En effet, ce dernier finit par se désaffilier de la *CUT* en 2013, pour considérer que la centrale constituait un « frein aux luttes des travailleurs »⁷¹.

La position ambiguë de la *CUT* fut critiquée par les secteurs internes plus à gauche comme *Alternativa Sindical Socialista* et *O Trabalho*. Selon eux la *CUT* prenait le rôle occupé aux dans les années 90 par *Força Sindical*, une centrale pro-entreprise et pro-gouvernemental qui rivalisait avec la *CUT* sans, pourtant, atteindre le même niveau d'importance.

Citées par Ladosky (2009), les conclusions du 8e congrès de la *CUT* à l'heure de définir son soutien à la candidature de M. Da Silva (Lula) à la réélection, montrent les contradictions qui avaient piégé les dirigeants de la centrale. D'une part, l'évidence de la direction orthodoxe de la politique économique et la timidité des réformes. De l'autre, la crainte d'un recul sur les mesures qui avaient déjà été prises (*Bolsa família*, augmentation de salaires et du budget du ministère de l'Agriculture paysanne) en cas de victoire des partis de centre-droite (*PSDB-PFL*). La *CUT* décida un soutien « critique » la candidature de M. Da Silva (Lula) en raison de représenter

⁷⁰ . Rubens Valente, « Bancada ruralista cresce 58 % e barra combate à escravidão », *Folha de S. Paulo*, 21/10/2007.

⁷¹ <https://sintrajud-sp.jusbrasil.com.br/noticias/100445716/romper-com-cut-e-governo-e-decisivo-para-fenajufe-liderar-lutas-da-categoria-dizem-servidores>.

« la seule alternative pour la classe ouvrière » (Ladosky, 2009, p. 70).

Les atouts du gouvernement du PT

Il est vrai que, même si la politique gouvernementale était loin de combler les attentes des mouvements sociaux, le changement par rapport aux gouvernements précédents était suffisant pour qu'ils limitent leurs critiques avant de provoquer une rupture. M. Da Silva (Lula), lui-même, prit grand soin d'en faire autant. Quatre éléments jouaient un rôle très important.

D'abord, de la même manière que M. Kirchner en Argentine, le gouvernement brésilien mit en place une politique de « portes ouvertes » pour les organisations de la société civile. Elles furent intégrées aux mécanismes formels et non formels de consultation, tels que les conseils sectoriels de politique et de conférences nationales⁷². La négociation avec un grand panel d'organisations sociales fut un élément distinctif de l'administration nationale (Gomez Bruera, 2016, position 6522).

Deuxièmement, le gouvernement brésilien, de nouveau comme cela s'est passé en Argentine, nomma plusieurs membres des organisations sociales dans le gouvernement. Au Brésil, le gouvernement avait le pouvoir discrétionnaire de recruter jusqu'à 47000 fonctionnaires dans les ministères, les organismes gouvernementaux et des entreprises publiques (Gomez Bruera, 2016, position 6650). Plusieurs dirigeants du Mouvement pour le logement furent nommés pour le tout nouveau « ministère des villes » (*Ministerio das cidades*). Quarante-six dirigeants de la *Contag* occupaient divers postes au sein du ministère du Développement agricole. Quelques dirigeants du *MST* négocièrent des positions, bien que l'ensemble du mouvement refusât de s'introduire dans l'appareil administratif (Gomez Bruera, 2016, position 6660). Comme à l'Argentine, les mouvements sociaux furent moins susceptibles de cooptation (ou plus soucieux de maintenir leur autonomie) que le mouvement syndical. Il est vrai que les liens entre la *CUT* et le *PT* étaient plus étroits, étant le parti essentiellement une organisation politique de la classe ouvrière urbaine. Dans son premier mandat, 12 leaders syndicaux furent nommés ministres : environ un tiers du total de postes ministériels. Entre 2003 et 2007 trois membres de la *CUT* occupaient le ministère du Travail consécutivement (Gomez Bruera, 2016 : position 6660).

⁷² . O relatório da Secom afirma que entre 2003 e 2008 mais de 3,4 milhões de brasileiros participaram de 49 conferências para debater e aperfeiçoar políticas públicas. Da já tradicional conferência de saúde, em sua 13 edição, a conferências dos direitos da criança e do adolescente (realizada ordinariamente a cada dois anos, teve a sétima edição em dezembro de 2007). Como outras criadas no período do mandato, como, por exemplo, a Conferência Nacional de Segurança Alimentar e Nutricional (em 2004 e em 2007), a Conferência Nacional das Políticas Públicas para as Mulheres (2004 e 2007), Conferência Nacional de Promoção da Igualdade Racial (2005) e a Conferência Nacional de Saúde do Trabalhador (2005), entre outras (Ladosky, 2009).

En troisième lieu, le gouvernement commença très timidement au début, et très particulièrement lorsque l'économie eut rebondi, à acheminer davantage de fonds et de subventions vers les organisations sociales, les travailleurs syndicalisés et la population en général. Transferts focalisés, augmentation du salaire minimum de référence, et expansion du crédit furent, respectivement, les grands facteurs qui consolidèrent la popularité de M. Da Silva (Lula).

Par rapport aux transferts focalisés, déjà dans sa première année le gouvernement du Président M. Da Silva (Lula) avait créé le programme *Fome zero* (Faim zéro) pour lutter contre l'extrême pauvreté. En 2004-2005 la stratégie fut améliorée grâce à la fusion des différents programmes de lutte contre la pauvreté en un seul, la *Bolsa Família*. Fin 2005, la valeur totale de la *Bolsa Família* atteignait 0,3 % du PIB, bénéficiant à 8,7 millions de familles (Barboza et Souza, 2010, p.7). Le *Bolsa* ne dépassa jamais plus de 2,5 % des dépenses du gouvernement. En revanche, le service de la dette publique et le système des pensions absorbaient plus de 30 % du total (voir Figure 4.6.). Néanmoins, elle eut un impact énorme sur les conditions de vie de la portion la plus défavorisée de la population. Le programme, organisé de manière technocratique et neutre (Hunter, 2011 :316), bénéficia notamment à la population du *Nordeste* brésilien, traditionnellement victime de pratiques clientélistes de partis de la droite. De la même manière, le budget du ministère de l'Agriculture familiale vit augmenter ses ressources de 1521 millions de *Reais* en 2004 jusqu'à 4539 millions de *Reais* en 2010⁷³. Les ressources étaient insuffisantes pour transformer la réalité de l'agriculture brésilienne, mais elles parvenaient à améliorer les conditions de vie des paysans. La popularité du président M. Da Silva (Lula) parmi les bénéficiaires de la *Bolsa família*, y compris les membres du *MST*, n'est probablement pas passée inaperçue des dirigeants du mouvement social (Gomez Bruera, 2016, position 6639).

La croissance économique fut accompagnée d'une augmentation considérable du salaire minimum. Alors que le salaire minimum moyen était de 267 \$ constants entre 1995 et 2002, il est passé à 371 \$ constants entre 2003 et 2008 (Kingstone et Ponce, 2010, 113). La moyenne annuelle de la croissance du salaire minimum fut de 3,7 %, en 2004, et de 7,0 % en 2005 (Barboza et Souza, 2010, p. 3).

La période 2004-2005 marqua également le début d'une expansion plus rapide des crédits pour les entreprises et pour les particuliers. La réforme de la loi sur la faillite en 2004 contribua également à l'expansion du crédit, en simplifiant et rationalisant le refinancement des crédits accordés aux entreprises en difficulté financière. Pour les familles, l'innovation financière principale fut l'introduction et la propagation des emprunts liés aux salaires. Résultat d'une initiative de la *CUT*, malgré les taux d'intérêt réels élevés, la croissance des salaires réels et de la forte demande de crédit non satisfaite des familles brésiliennes se seraient traduites par une croissance rapide de

⁷³. <http://www.orcamentofederal.gov.br>.

ces opérations (Barboza et Souza, 2010). Entre 2003 et 2010, le nombre comptes de banque augmenta de 70 à 115 millions. Le pourcentage de Brésiliens engagés dans le système financier grimpa de 40 % à 59 %⁷⁴.

Finalement, le Président M. Da Silva (Lula), de la même manière que M. Kirchner, interviendra à l'intérieur des organisations sociales afin de fortifier ses supporteurs. En 2003, profitant de son ancienne influence, M. Da Silva (Lula) favorisa l'élection de M. Marinho comme secrétaire général de la *CUT*. M. Marinho était un des dirigeants du syndicat des ouvriers métallurgistes (celui du Président M. Da Silva (Lula)). Il remporta l'élection avec 74 % au 8^e Congrès, contre M. Joao Felicio, dirigeant du syndicat des professeurs. Ce dernier était plus combattif que les syndicats du secteur privé et il était directement interpellé par la réforme du système de pensions (Gomez Bruera, 2016, position 6615).

La relation de forces au parlement brésilien

M. Da Silva (Lula) trouva plus de difficultés au parlement brésilien. Lors du processus électoral son virage vers le centre lui avait valu quelques soutiens individuels⁷⁵. Pourtant, le *PT* n'avait que 17,7 % des sièges à la chambre des députés et que 17 % au sénat⁷⁶. À la différence de l'Argentine, où le parti au pouvoir bénéficie normalement de plus de 40 % de membres des deux chambres, le parlement brésilien reflète l'extrême dispersion de l'univers des partis politiques dans ce pays. Avec les autres partis de la coalition électorale qui avait soutenu la candidature de M. Da Silva (Lula)⁷⁷, le gouvernement n'obtenait que 25 % supplémentaires. Le *PT* fit face aussi à quelques désertions à cause de sa politique économique et ses propositions de lois. En décembre 2003 fut expulsée du parti la sénatrice Mme Heloisa Helena, leader du secteur interne du *PT*, appelé *Democracia Socialista*. Mme Helena et deux autres députés formèrent peu après le parti Socialisme et Liberté⁷⁸.

Contrairement au cas de l'Argentine, le gouvernement brésilien ne disposait pas de pouvoirs législatifs délégués par le Parlement. Pourtant, l'exécutif peut mettre en vigueur des mesures d'urgence, appelées *medidas provisórias*. Prévu dans l'article 62 de la constitution brésilienne, elles furent utilisées pour la mise en œuvre des plans de stabilisation économique (tel que le Plan Real) et les réformes économiques mises en place par le gouvernement du Président Cardoso. L'article 62 dans sa rédaction originale n'avait pas de limitations quant à la validité des mesures.

⁷⁴. *R7 Noticias*, "O legado de Da Silva (Lula)", 31/12/2010.

⁷⁵. Les ex-présidents José Sarney (PMDB-AP) et Itamar Franco (sans parti), l'ex-gouverneur Orestes Quércia (PMDB) par exemple, *Folha de S. Paulo*, 27/10/2002.

⁷⁶. http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/congresso_nacional-senado.shtml.

⁷⁷. Partido Liberal (PL), Partido Comunista do Brasil (PCdoB), Partido socialista brasileiro (PSB), Partido trabalhista brasileiro (PTB), Partido Popular Socialista (PPS), Partido Verde (PV) et Partido Democrático Laborista (PDT).

⁷⁸. <http://blog.esquerdaonline.com>, « As cinco crises do PT ».

Restreintes à 30 jours de validité, elles pouvaient être renouvelées sans limitations. Le Plan Real fut renouvelé en 73 occasions avant d'être ratifié par le Parlement (Sartori Borges, 2008). L'amendement constitutionnel n. 32/01 limita les mesures provisoires à 60 jours sans prolongation. Dès lors le pouvoir législatif de l'exécutif fut réduit, ce qui n'a pas empêché l'emploi intensif des mesures provisoires par les gouvernements suivants, même pour les questions dénuées d'urgence (Tableau 4.3).

Tableau 4.3. Mesures provisoires utilisées par le président

Président	F Cardoso (1995-2003)	Luis Da Silva (Lula) da Silva (2003-2011)	Dilma Rousseff (2011-2015)
Nombre de MPs	334 (dont 160 dans le premier mandat)	414 (dont 239 dans le premier mandat)	145

Source : Portal da Legislação / Palácio do Planalto / Bedritchuk, 2016

La possibilité de mettre en vigueur des mesures de politique économique, commerciale ou industrielle, sans l'autorisation préalable du Congrès, attribua, en effet, un grand pouvoir au gouvernement. En premier lieu, les mesures provisoires soumettent les législateurs à l'initiative politique du gouvernement. En deuxième lieu, dans le cas où les parlementaires décident de laisser tomber une mesure provisoire, ils doivent prévoir la réparation des effets produits par une législation qui fut en vigueur pendant deux mois. Plus de 90 % des mesures provisoires issues du gouvernement de M. Da Silva (Lula) furent ratifiées par le Parlement (Bedritchuk, 2016, p. 47). Même si les mesures provisoires établissent un rapport de forces favorable à l'exécutif, pour atteindre un taux d'approbation de mesures provisoires comme celui du Président M. Da Silva (Lula), il était nécessaire de bâtir une coalition de soutien dans le Congrès brésilien.

Le scandale du Mensalao et son impact sur la politique de coalitions

En effet, le Président M. Da Silva (Lula), comme tous les présidents précédents, était forcé de construire une majorité parlementaire. La contrepartie à l'appui dans les chambres est constituée par les postes dans le cabinet, facteur qui explique par lui-même le nombre de ministères sur l'esplanade de Brasilia. Non moins de 20 ministres et jusqu'à 36 constituaient les cabinets des présidents M. Da Silva (Lula) et Mme Rousseff. Au début le président M. Da Silva (Lula) refusa de remplir son cabinet avec des alliés politiques. Sur 29 postes, le Président nomma 16 membres du *PT* et 8 membres indépendants (afin de satisfaire d'autres intérêts en jeu, surtout économiques). Au lieu d'intégrer au gouvernement le *Partido da Democracia Brasileira (PMDB)*, deuxième parti par le nombre de députés et de sénateurs, mais discrédité par ses pratiques conservatrices et clientélistes, M. Da Silva (Lula) forma des alliances *ad hoc* avec 8 petits partis, y compris quelque partis conservateurs comme le *Partido Popular (PP)*, le *Partido Republicano brasileiro (PRB)* et le *Partido Laborista*

brasileiro (PTB) (Gomez Bruera, 2016, position 4535). Le gouvernement développa un système de « mensualités » pour se garantir l'appui des législateurs de ces petits partis. L'exposition de ce système à l'opinion publique à partir d'un article publié par l'hebdomadaire *Veja* fit éclater en mai 2005 le scandale dit du *Mensalao*. Ce scandale non seulement mit fin à la carrière politique de plusieurs chefs du PT, y compris le chef de la Maison civile M. Jose Dirceu, jusque-là probable successeur de M. Da Silva (Lula), mais il changea aussi profondément la relation du gouvernement avec les partis que le PT classait comme ceux de *l'establishment*.

Le gouvernement avait besoin depuis le début des votes du PMDB et du conservateur *Partido da Frente Liberal* (PFL)⁷⁹ pour voter ses propositions de lois. En janvier 2004 le PMDB entra au gouvernement, et des membres du parti furent nommés à la tête des ministères des Communications, des mines, de l'énergie et des pensions. La présidence du sénat entre 2003 et 2007 fut réservée au PMDB (M. José Sarney et M. Renan Calheiros). Le *Mensalao* obligea le PT à approfondir l'alliance avec les partis politiques qu'il venait de remplacer. La stratégie s'avéra efficace, et lorsqu'en avril 2006 le Comité spécial du Congrès (*Comissao Parlamentar de inquérito ou CPI*) présenta son rapport final, M. Da Silva (Lula) fut exonéré de toute responsabilité directe. Pourtant, le soutien de l'arc politique conservateur eut aussi un prix. Comme conséquence directe du *Mensalão*, le PT fut obligé d'emprunter une stratégie de réconciliation avec les élites, similaire à celle utilisée auparavant par d'autres partis du Brésil (Gomez Bruera, 2016, position 4658).

Lors du deuxième mandat de M. Da Silva (Lula), le gouvernement s'engagea dans de longues négociations au Congrès avec les partis politiques, notamment le PMDB, qui participa aux élections divisé entre ceux qui supportaient le candidat du PSDB et ceux qui appuyaient M. Da Silva (Lula). Après les élections, le PMDB, sous la direction de M. Michel Temer (qui avait voté pour le PSDB), négocia avec le PT le soutien de son parti. Le PMDB gagna six ministères et devint le principal allié du gouvernement au Congrès.

Le tableau 4.4. montre que la base alliée au gouvernement en Argentine et au Brésil fut assez nombreuse. En fait, le gouvernement de M. Da Silva (Lula) parviendra à avoir davantage d'appui que le gouvernement de M. Kirchner au Parlement. Mais les chiffres nus sont trompeurs. Tandis qu'en Argentine les partis alliés attiraient le FVP vers la gauche, au Brésil ils poussaient le PT à tempérer ses propositions législatives vers le centre et la droite. En effet, les partis de centre et de droite soutenaient le gouvernement seulement lorsque les propositions de loi ne se heurtaient pas à sa base sociale. Ils votaient la réforme des pensions, mais ils rejetaient la réforme politique et la proposition de loi pour exproprier les terres ou le travail esclave fut découvert (Pomar, 2006).

⁷⁹ . Parti qui resta hors de la coalition autour du PT et qui logiquement fut un fort opposant au gouvernement. Il fut rebaptisé Parti éémocrate en 2007.

Tableau 4.4. : L'Argentine et le Brésil : Base alliée au gouvernement à la Chambre et au Sénat /

Election	Pourcentage sur le total de membres							
	2002	2003	2005	2006	2007	2009	2010	2011
FPV et allies /Chambre		50,2	39		43,2	35,8		52,5
FPV et allies/ Sénat		57,1	59,2		56,9	44,4		51,4
PT et allies/Chambre	58			62			65	
PT et allies/Sénat	51			62			69	

Source : Argentine : directoriolegislativo.org / Brésil : Rebello, 2010

Les programmes sociaux du gouvernement et la nécessité d'assurer une base au Parlement, soit pour légiférer, soit pour survivre aux comités d'investigation (*CPI*), eurent un impact énorme du point de vue de la base électorale du gouvernement. Le programme *Bolsa Familia* joua un rôle important à l'heure d'immuniser les secteurs plus vulnérables contre les pratiques clientélistes des partis de droite et, à gauche, limita la base populaire des mécontents de M. Da Silva (Lula). Le *Partido Socialismo e Liberdade (P-SOL)*, composé comme nous l'avons vu des politiciens expulsés du *PT*, ne réussit pas à séduire l'électorat du président M. Da Silva (Lula) (Hunter, 2011, p. 90).

Aux élections de 2006, le *PT*, un parti créé sur la base des ouvriers métallurgistes du grand S. Paulo, remporta la victoire avec les votes de tous les États du *Nordeste* brésilien. En revanche, il fut défait dans les États de S. Paulo, Santa Catarina, Rio Grande do Sul et Rio de Janeiro. M. Da Silva (Lula) était devenu le président d'une coalition populaire alliée, institutionnellement, aux partis conservateurs du Parlement.

4.3. Réorganisation de la représentation du camp industriel et relations du gouvernement avec les chefs d'entreprise

Le gouvernement tire profit des tensions parmi les industriels argentins

Le gouvernement De M. Kirchner n'a pas eu de difficulté, une fois surmontée la méfiance initiale, pour se rallier le support de tous les industriels nationaux⁸⁰. Tous ? Pas vraiment. De la même manière que le secteur syndical, la représentation principale du camp industriel, *l'Union*

80 . *La Nación*, 19/11/2003.

Industrial Argentina (UIA), était divisée par la transformation de l'économie argentine dans les années 90.

Le 22 avril 2003, un mois avant la prestation de serment de M. Kirchner, L'*UIA* élit son président. L'élection fut remportée par M. Alberto Alvarez Gaiani, candidat de la liste *Celeste y Blanca* et président à son tour de la *Coordinadora de la Industria de Productos Alimentarios (Copal)*. Son rival était M. Guillermo Gotelli, manager de l'industrie textile qui représentait l'une des deux lignes internes de l'*UIA*, le groupe *Industriales*. Le *leader* informel de ce dernier était M. Paolo Rocca, président du holding *Techint*, fort dans le secteur de la sidérurgie.

La *Celeste y Blanca* incluait les entreprises multinationales et les nationales les plus bénéficiaires de l'ouverture commerciale précédente (aliments, automobiles, services). Elles avaient leur modèle de *business* organisé à l'échelle mondiale et, pour cette raison, demandaient au gouvernement de M. Duhalde (et demandèrent ensuite à celui de M. Kirchner) un retour rapide à la « normalité » (déblocage de tarifs, paiement de la dette). De l'autre côté, les *Industriales* représentaient le secteur le plus frappé par la convertibilité, mais qui trouvait après la dévaluation une opportunité d'exporter (sidérurgie, plastiques) ou de profiter de l'expansion du marché national (métallurgie, textiles). L'élection fut, donc, le résultat d'un clivage idéologique entre deux secteurs et deux visions différentes sur l'engagement de l'Argentine dans l'économie internationale.

La tension entre les deux secteurs était visible et il était évident que la nouvelle direction de l'*UIA* n'avait aucune syntonie avec le gouvernement. En revanche, le *Grupo Industriales*, conduit par l'une des plus grandes entreprises argentines et avec le soutien de la Chambre de l'Industrie métallurgique (*ADIMRA*), la Chambre de l'Industrie chimique (*CIQYP*) et la Chambre de l'Industrie du plastique (*CAIP*), parmi d'autres, développa de bons rapports avec M. Kirchner et son Ministre M. Lavagna. En novembre 2003, lorsque la crème de l'*establishment* des entreprises (y compris les compagnies multinationales et de services) se trouvait dans la ville touristique de Mar del Plata pour la traditionnelle conférence de l'Institut pour le développement de l'entreprise (*IDEA*), le *Grupo Industriales* organisa un séminaire dans la ville plus industrielle de Rosario. Le gouvernement envoya à la conférence d'*IDEA* son chef de cabinet, M. Fernandez, et le ministre du travail, M. Tomada. Ce dernier se confronta aux les participants en concluant, lors de son discours, qu'il n'avait pas de réformes du travail à leur offrir⁸¹. Entretemps, le ministre de l'économie M. Lavagna et le ministre de la planification M. Julio de Vido, main droite du président, furent les principaux orateurs à Rosario.

M. De Vido fut aussi l'invité principal à l'évènement constitué par la création, au Musée d'Art moderne de Buenos Aires, d'une nouvelle organisation de l'industrie textile qui représentaient à la perfection les idées économiques du

⁸¹ . *La Nacion*, 09/11/2003.

gouvernement⁸². Il s'agissait de la *Fundación Pro-tejer*, un jeu de mots en espagnol sur le double sens de promouvoir l'industrie du tissage (*tejer* en espagnol) et de « protection ». Son président, M. Aldo Karagozian, fut dans les années suivantes l'un des soutiens les plus fermes des politiques gouvernementales. Ce genre d'organisations, encouragées par le gouvernement, fournit le soutien corporatif mais aussi intellectuel de mesures appelées très vite de « ré industrialisation », le surnom qu'en Argentine avait reçu le rejet du modèle libéral d'insertion dans la mondialisation.

Le conflit entre les deux lignes de l'*UIA* prit fin en 2005, lorsqu'un accord d'alternance fut signé. La réconciliation favorisait la position de pouvoir du secteur qui au sein de l'*UIA* soutenait la politique économique. Elle fut, naturellement, applaudie par le gouvernement. En effet, avec seulement 30 % de déléguées, il fut accordé que chaque secteur exercerait la présidence pour deux ans de manière alternée. M. Hector Mendez, président de la Chambre du plastique, homme de la liste *Celeste y Blanca* mais entretenant un bon dialogue avec *Industriales*, fut élu président par acclamation. Les trois priorités annoncées par M. Mendez lors de son élection furent le taux d'échange, la provision d'énergie et la loi des risques de travail⁸³. Comme nous pouvons le voir, un éventail de questions qui, plutôt que de demander un changement de la politique économique, se souciaient davantage de sa continuité à long terme. En 2007, selon le pacte d'alternance, fut élu président M. Juan Lascurain, président d'*ADIMRA*. M. Lascurain avait une relation étroite avec le ministre M. Julio De Vido, le ministre du travail M. Carlos Tomada, le secrétaire général de la présidence, M. Oscar Parrilli, et le secrétaire de l'Industrie M. Fernando Fraguío. Il tenait un discours sincèrement aligné avec la pensée économique développementaliste. En 2007, année de l'élection présidentielle, le gouvernement n'avait encore rien à craindre de la position du secteur industriel. Lorsqu'un scandale de corruption fit démissionner la ministre de l'Économie Mme Felisa Miceli, ce fut M. Miguel Peirano, un économiste qui faisait partie des équipes de recherche de l'*UIA*, qui occupa le poste de ministre entre juillet 2007 et décembre 2007, les derniers mois du mandat du président M. Kirchner.

Au Brésil : un entrepreneur à la tête du ministère

Pour sa part, M. Da Silva (Lula) nomma aussi un entrepreneur à la tête du ministère de l'Industrie, du développement et du commerce extérieur (*MDIC*). M. Da Silva (Lula) répétait ainsi le choix fait à l'heure de nommer son ministre de l'Agriculture. Dans ce cas il s'agissait de Luiz Fernando M. Furlan, lié au Sadia, l'un des groupes d'entreprises de l'alimentation les plus importants du Brésil. M. Furlan occupa le poste pendant tout le premier mandat de M. Da Silva (Lula), où il fut le porte-parole du secteur industriel dans le gouvernement. Il impulsa plusieurs initiatives à l'encontre de l'ordre du jour des organisations des entreprises et critiqua, lui aussi, la politique

⁸². *La Nacion*, 10/10/2003.

⁸³. *Página12*, 25/04/2005.

fiscale et monétaire du gouvernement⁸⁴. Pour ce faire, il se rangea contre l'équipe économique de M. Palocci et du côté des deux chefs de la Maison civile de M. Da Silva (Lula), M. José Dirceu d'abord et Mme Dilma Rousseff ensuite⁸⁵. M. Da Silva (Lula) nomma aussi comme président de la Banque nationale de développement économique et social (*BNDES*) l'économiste du *PT* M. Carlos Lessa. Ce dernier avait des idées développementalistes et prônait davantage des politiques en faveur de l'industrialisation. Pourtant, sa tendance à agir de manière indépendante, malgré sa subordination formelle à M. Furlan et ses critiques publiques de la politique monétaire et fiscale, forcèrent finalement à M. Da Silva (Lula) à demander la démission de son ami personnel en novembre 2004⁸⁶. M. Lessa fut remplacé par M. Guido Mantega, un autre économiste du *PT* jusque-là ministre de la planification. M. Mantega maintiendra de bons rapports avec M. Furlan et aussi avec Mme Rousseff. En 2006, il remplaça M. Palocci au ministère des finances, ce qui coïncida avec le feu vert à une politique monétaire plus flexible et à une augmentation des dépenses publiques pour stimuler la demande.

Le secteur industriel brésilien avance son agenda

Quant à la position du secteur industriel, déjà à la fin du deuxième mandat de M. Cardoso s'était vérifiée une fracture dans l'ensemble de la classe des chefs d'entreprise à propos du soutien, jusque-là homogène, à l'ordre du jour de réformes néolibérales (Diniz et Boschi, 2004). Lors de l'élection de 1998 l'une des plus grandes organisations des entreprises, la *Federação da indústria do Estado de São Paulo (FIESP)*⁸⁷, ainsi que l'Institut des études pour le développement industriel et une organisation toute nouvelle appelée *Movimento Compete Brasil*, avaient tenté pour la première fois un effort d'articulation commune. Malgré les différences de chacun de ces segments, il y avait une convergence de vues quant à la redéfinition des priorités en faveur de la reprise du développement et l'adoption d'une politique industrielle pour aider à revitaliser l'industrie brésilienne. Selon eux, la stabilité économique ne suffisait pas et, en revanche, l'ouverture sans discernement, les taux d'intérêt élevés et une monnaie surévaluée auraient créé un environnement très favorable aux intérêts financiers au détriment des intérêts industriels, favorisant toujours les capitaux étrangers au détriment des nationaux (Diniz et Boschi, 2004 :25).

L'organisation et la mise en place de ce nouvel agenda fut la tâche de la *Confederação Nacional da Indústria (CNI)*, une organisation qui rassemble toutes les fédérations industrielles régionales, ainsi que les associations sectorielles. Fondée en 1938, elle avait été éclipsée pendant de longues années par la *FIESP*, le plus puissant de ses membres. Pourtant, au début des années 2000, la diversification régionale de l'industrialisation brésilienne

⁸⁴. *Valor Econômico*, « M. Furlan admite que câmbio já prejudica negócios e ameaça o investimento », 06/05/2005. *ISTO É*, « Os Segredos de Palocci », 21/03/2007.

⁸⁵. *Valor Econômico*, 05/08/2004.

⁸⁶. *Valor Econômico*, 19/11/2004.

⁸⁷. La Federação da Indústria do Estado de São Paulo (Fiesp), représente 130000 compagnies industrielles, presque 20 % du PBI du Brésil. Source : fiesp.com.br.

avait dépourvu l'État de S. Paulo du monopole de facto de l'industrie brésilienne. D'autre part, les réformes économiques des années 90, en particulier le démontage de la politique de remplacement des importations, avait réduit l'interaction directe des chambres et des associations sectorielles avec le gouvernement (Diniz, 2002). La revitalisation de la CNI refléta alors le rôle des facteurs liés au nouvel ordre économique et le nouveau cadre institutionnel créé au Brésil dans les années 90 (Cabral, Castro Gomes, Fonseca Araujo, 2010). La CNI resta comme l'organisation qui représente les intérêts de l'ensemble des entreprises industrielles. Dans ce contexte, la CNI passe par un processus de modernisation, ce qui implique l'investissement dans la réingénierie des structures de l'entité et la professionnalisation et la spécialisation de son personnel (Diniz et Boschi, 2004).

Selon Diniz et Boschi (2004), l'un des changements observés dans la CNI fut la restructuration et l'expansion de ses conseils thématiques qui commença à formuler des propositions pour dix domaines différents, à savoir : la politique industrielle, le développement technologique, les relations de travail, l'intégration nationale et internationale, le commerce extérieur, la responsabilité sociale, les questions environnementales et législatives.

La CNI mena une stratégie active et intelligente de rassemblement des intérêts industriels à travers des arènes de consultation et de délibération à l'intérieur du secteur industriel, à l'exemple du *Forum Nacional da Industria* (centré sur différents domaines thématiques) et de la *Coalizão Empresarial Brasileira* (CEB), créée pour coordonner les positions de l'industrie face aux négociations commerciales⁸⁸. Le *Forum da Industria*, organisme consultatif de la CNI, prépara le *Mapa Estratégico da Indústria 2007-2015*, publié en mars 2005. Il identifia les objectifs et les programmes qui favorisaient, aux yeux des industriels brésiliens, la croissance soutenable du Brésil. La préparation du document, qui avait démarré en 2004, avait impliqué environ 300 représentants de 60 entités associées à la CNI. Le document *Crescimento : A Visão da Indústria*, fut le résultat du *Primeiro encontro Nacional da indústria* (Premier congrès de l'industrie), tenu les 28 et 29 juin 2006 à Brasília. Le document fut remis aux candidats à la présidence aux

⁸⁸. Le Forum national de l'industrie est un organe collégial de nature consultative du Conseil de la CNI, actif dans la formulation des stratégies sur des questions d'intérêt pour l'industrie et l'économie brésilienne. Le Forum est composé de 50 présidents d'associations nationales de l'industrie de ou chefs d'entreprise des principales chaînes de production, de 12 présidents des comités thématiques permanents du CNI et de sept membres choisis par le président du CNI, dans l'industrie de la Fédération, le Conseil des représentants des membres ou le conseil de la CNI. La Coalition des entreprises brésiliennes (CEB) est un mécanisme informel de coordination du secteur privé, qui opère dans le suivi des négociations internationales. La CEB rassemble plus de 170 membres intéressés à influencer les stratégies brésiliennes pour l'intégration internationale. La CNI est responsable de la promotion et de la modération des discussions qui ont lieu au sein de la CEB, organise des réunions, suggère des sujets de discussion et contribue à l'évaluation technique de ces questions. Source : <http://www.portaldaindustria.com.br>.

élections d'octobre 2006 et aux parlementaires. Les deux documents, qui consolidaient l'ordre du jour de la *CNI*, furent les principaux outils de dialogue du secteur productif avec le gouvernement et le Congrès national (CNI, 2007). La promotion de la compétitivité de l'industrie était le mot d'ordre du discours de la *CNI*. Un mot pratiquement absent dans l'approche néo-développementaliste. Apparu dans les articles académiques publiés par des chercheurs plus ou moins proches du gouvernement (avant d'être emprunté par certains des fonctionnaires de M. Da Silva (Lula)) appelait au développement des capacités technologiques et à la diversification industrielle. L'ensemble des mesures de politique économique qui émergeaient de chaque approche avait des différences structurelles. Toutefois, cela n'a pas empêché les représentants des entreprises et du gouvernement de trouver des alliances tactiques lorsqu'il s'agissait de développer des mesures spécifiques visant à stimuler et, parfois, à protéger des secteurs industriels.

Le rôle de la *CNI* comme principal représentant du secteur industriel fut renforcé par la représentation des intérêts du secteur privé industriel dans plusieurs organismes du gouvernement fédéral (Diniz, 2001,12). Nous avons vu que le gouvernement M. Da Silva (Lula) créa plusieurs fora de discussion avec la société civile, et le secteur des entreprises ne fit pas exception. En janvier 2003 M. Da Silva (Lula) créa le Conseil national de développement social (*CNDS*). Plus important du point de vue des relations avec les entreprises, fin 2004 fut décidée la création du Conseil national de développement industriel (*CNDI*). Ce dernier fut proposé par le représentant de la *CNI* près de la *CNDS* (Peluso de Araujo, 2013). Pendant le premier mandat du président M. Da Silva (Lula), le *CNDI* parviendra à devenir un important forum de débat entre les entreprises et le gouvernement. D'ailleurs, la *FIESP* et la *CNI* organisent de nombreux événements spécifiques, tels que séminaires et conférences, où les autorités du gouvernement présentent et débattent de la politique officielle.

L'activisme rénové de la *CNI* et de la *FIESP* fut encore renforcé par les chefs d'entreprise qui occupèrent leurs présidences. Très différemment de ce qui se passe en Argentine, où très rarement les dirigeants d'entreprises ont une carrière politique, au Brésil les partis politiques sont beaucoup plus ouverts aux politiciens à temps partiel. Le Président de la *CNI* pendant les deux mandats de M. Da Silva (Lula) fut Armando Monteiro, entrepreneur, mais aussi député de l'État de Pernambuco. M. Monteiro démarra sa carrière politique dans le *PSDB*, après s'est affilié au *PMDB* et, finalement, à partir de 2003, au *Partido Trabalhista Brasileiro (PTB)*. Le *PTB* fit partie de la base alliée au *PT* pendant les deux mandats du président M. Da Silva (Lula) et de la présidente Mme Rousseff⁸⁹. Agissant sur une nouvelle scène nationale et internationale, depuis les années 90, l'objectif principal de la *CNI* devint de plus en plus la compétitivité du secteur industriel brésilien et son intégration dans l'économie mondiale (Cabral, Castro Gomes, Fonseca

⁸⁹. Le *PTB*, un petit parti dont les origines remontent à Getulio Vargas, s'est distingué en participant à la base alliée de tous les gouvernements brésiliens depuis 1983.

Araujo, 2010). La *CNI* joua aussi un rôle significatif dans l'ordre du jour de réduction du *Custo Brasil* lancé en 1996.

Quant à la *FIESP*, M. Paulo Skaf, entrepreneur textile et président de l'Association de l'Industrie textile brésilienne, fut élu à sa tête en septembre 2004. Sans différences idéologiques avec l'autre candidat, M. Skaf représentait un réalignement des chefs d'entreprise désireux de récupérer davantage de protagonistes en ce qui concernait les politiques qui touchaient leur secteur (Diniz, 2010). Politicien lui aussi, M. Skaf fut affilié au *PMDB* jusqu'en 2009, où il devint membre du *Partido Socialista Brasileiro* (*PSB*), allié, comme le *PMDB*, au *PT*. En 2011 il retourna au *PMDB* de M. Michel Temer, à ce moment-là candidat à la vice-présidence avec Mme Dilma Rousseff. M. Skaf sera candidat au poste de gouverneur de l'État de S. Paulo. Lors de la compétition électorale, il arriva en deuxième place, derrière le candidat du *PSDB*.

Cette configuration, très spécifique de la politique brésilienne et de la représentation des intérêts des chefs d'entreprise brésiliens, eut une conséquence particulière. Le débat le plus important sur la politique économique et, plus spécifiquement, sur la politique industrielle, eut lieu entre les factions au sein du gouvernement lui-même, en dépit du dialogue public et ouvert de l'État avec les organisations de représentation des entreprises.

Ceci n'empêcha pas les représentations des entreprises à se manifester à propos de la politique économique de M. Da Silva (Lula). Celle-ci posait, en effet, un grand problème aux hommes d'entreprises brésiliens. L'orthodoxie fiscale et monétaire assurait la stabilité de l'économie, une demande courante chez les producteurs. D'autre part, pour ce faire, la *BCB* maintenait le taux *Selic* à des niveaux élevés. L'appréciation du real commença aussi à entraver clairement la croissance des exportations de produits manufacturés, en même temps que la demande intérieure ralentissait en raison de l'augmentation du taux d'intérêt de base⁹⁰. Le camp des entreprises industrielles se trouvait ainsi piégé par une politique économique qui semblait rassurer le capital, mais qui touchait ses intérêts immédiats. Les déclarations du Président de la *FIESP*, lors d'une séance du Conseil de Développement social, sont un exemple de l'équilibre difficile essayé par les organisations des entreprises : « Je ne veux pas remettre en question la politique de cibles d'inflation, mais la cible de 5,5 % » (ce qui forçait la *BCB* à fixer un taux *Selic* jugé élevé par les chefs d'entreprise)⁹¹.

4.3. Succès des coalitions face aux premiers défis électoraux

En octobre 2005 M. Da Silva (Lula) remporta les élections avec 48 % de

⁹⁰ . *O Globo*, « CNI, Fiesp e Iedi criticam política monetária da equipe econômica ». 01/06/2005.

⁹¹ . *Valor Economico*, 12/03/2003.

votes au premier tour et 60 % au second. L'homme d'entreprise Jose Alencar, choisi en 2002 comme candidat à la vice-présidence, fut élu lui aussi. Nous avons vu que M. Da Silva (Lula) avait renouvelé l'alliance de gouvernance avec le *PMDB* après de longues négociations car de nombreux dirigeants de ce parti avaient supporté le candidat de l'opposition. Pour la formation de son cabinet, M. Da Silva (Lula) réitéra aussi la formule consistant à rétribuer sa base alliée, tâche facilitée par la multiplication des ministères (21 en 2002 et 38 en 2010)⁹². M. Guido Mantega fut confirmé comme ministre des finances et M. Henrique Meirelles à la tête de la *BCB*. Les partisans des positions plus néolibérales avaient perdu leur influence au sein du gouvernement. La cible de l'excédent primaire fut réduite dans le but de libérer davantage de dépenses publiques et l'administration commença à investir de manière significative dans les grands projets d'infrastructure. Le salaire minimum commença à augmenter et continua à augmenter au cours des années suivantes, alors que les programmes de transfert tels que *Bolsa Família* atteignaient un plus grand nombre de bénéficiaires (Gomez Bruera, 2016, Position 5393). En janvier 2007, M. Da Silva (Lula) lança le *Programa de aceleração do crescimento (PAC)*, un ambitieux programme d'infrastructure du secteur public-privé pour construire des routes, des ports, canaux, chemins de fer, les installations sanitaires et l'électricité, le logement, le transport urbain et l'approvisionnement en énergie. Le lancement de ce programme fut bien accueilli par le parti et les hommes d'entreprise. Lors de son troisième Congrès national en 2007, le *PT* tint le *PAC* comme un programme capable de « surmonter le conservatisme économique » (Gomez Bruera, 2016, position 5400).

En Argentine en octobre 2007 Mme Cristina Fernandez et son colistier M. Julio Cobos obtinrent 45,29 % des suffrages au premier tour, devant Mme Elisa Carrió (*Coalición Cívica*) et M. Rubén Giustiniani (*Partido Socialista*), qui obtint 23,04 % des voix. En accord avec les règles électorales, un deuxième tour n'était pas nécessaire, vu que Mme Fernández avait dépassé les 45 % avec un écart de plus de 10 points sur le second arrivé. Mme Fernández maintint la politique économique de son mari, continuité qui se reflétait dans la permanence au cabinet des figures clés des années précédentes, notamment le chef du cabinet des ministres, M. A. Fernandez, le ministre de la planification, M. De Vido, et le secrétaire du commerce, M. G. Moreno. Ce dernier, en particulier, était la garantie que la politique commerciale et industrielle resterait inaltérée. À la tête d'une position clé (chargé du combat contre l'inflation grâce à ses compétences sur le fonctionnement du marché intérieur), mais aussi de la gestion du commerce extérieur (à travers les licences d'importation, par exemple) il accumula un pouvoir bien au-delà de son rôle institutionnel et très souvent supérieur à celui de son chef formel, le ministre de l'économie. Les ministres qui se succédèrent pendant ces années virent leurs compétences réelles limitées aux finances et aux questions budgétaires.

Les années 2006 à 2011 témoignèrent de l'apogée du succès politique et

⁹². *O Globo*, 17/11/2012.

économique des politiques mises en place par les gouvernements de M. Kirchner et M. Da Silva (Lula) : combinaison de support populaire, croissance économique, revenus fiscaux inédits, et philosophie de participation active de l'État dans la redistribution de la rente et dans le développement social et économique en général.

En 2010 la situation économique s'était considérablement améliorée en Argentine et au Brésil. En octobre de la même année Mme Dilma Rousseff, l'ancienne Chef de Cabinet de M. Da Silva (Lula), fut élue présidente du Brésil à la tête d'une coalition qui, encore une fois, avait le *PMDB* comme principal soutien électoral et parlementaire du *PT*. Le président du *PMDB*, M. Michel Temer, fut le candidat à la vice-présidence de la République. Cette fois-ci, le parti avait choisi presque à l'unanimité l'alliance avec le *PT*⁹³. Malgré les positions plus « à gauche » de Mme Dilma Rousseff, en l'occurrence sa position sur le rôle de l'État dans l'économie, son cabinet reflétait les mêmes équilibres qui avaient caractérisées les deux mandats de M. Da Silva (Lula). En décembre 2011 la présidente Mme Fernández fut réélue en Argentine avec 54 % des votes.

4.4. La crise économique et financière mondiale

La crise déclenche davantage d'activisme de l'État

Au début au moins, la crise mondiale déclenchée en 2008 ne limita pas, mais, au contraire, renforça les pouvoirs de l'État face aux secteurs économiques. En effet, les deux gouvernements mirent en place des mesures fiscales anticycliques, y compris des plans d'infrastructures, d'augmentation du crédit aux entreprises, et des mesures pour limiter les importations. Tout cela exigea davantage d'intervention de l'État dans l'économie et élargit sa position d'arbitre des conflits distributifs.

En Argentine, l'augmentation et l'accélération des dépenses de l'administration centrale furent les pivots de la politique anticyclique. En comparaison avec l'année précédente, en 2009 les dépenses furent supérieures de 30,2 %. ⁹⁴ En 2010 les dépenses augmentaient encore de 30 % par rapport à celles de 2009. ⁹⁵

L'investissement public est également devenu instrument fondamental de la stratégie anti-crise. En décembre 2008 fut lancé le programme *Obras para todos los Argentinos*. Le plan prévoyait un investissement total de 111000 millions de AR\$ versés entre 2009 et 2011, dont 56800 millions, soit environ 5,4 % du PIB 2008, en 2009. ⁹⁶ Avec cette mesure, les ressources allouées à l'investissement public enregistrèrent une hausse de 73,2 % par rapport

⁹³ . *O Globo*, 05/07/2010..

⁹⁴ . Nota Técnica N° 18, Informe Economico, N° 69, Tercer Trimestre de 2009. Ministerio de Economia y Finanzas Publicas.

⁹⁵ . Informe Economico, N° 74, Cuarto Trimestre de 2010. Ministerio de Economia y Finanzas Publicas

⁹⁶ . idem.

au budget initial de 2009. Afin de stimuler la consommation, promouvoir la production de biens durables et de renforcer l'intermédiation financière, en décembre 2008 fut lancé le *Fondo de Garantía de la sustentabilidad*, avec les ressources de l'*Administración Nacional de la Seguridad Social* (ANSES). Les opérations concernèrent l'allocation des dépôts par appels d'offres en faveur des institutions financières publiques et privées afin qu'elles améliorent les conditions d'emprunts des entreprises⁹⁷.

Au Brésil, bien qu'à travers des mécanismes plus institutionnels, l'État gagna aussi davantage de pouvoir face aux entreprises qu'il voulait aider à surfer sur la crise économique. Le rôle qu'ont joué la *BNDES* et la Banque du Brésil en est une preuve. En effet, ce sont ces banques publiques qui stimulèrent la consommation par l'expansion du crédit (les opérations de la banque publique augmentèrent de 19,5 % en 2009 tandis que la banque privée avançait « seulement » de 2,5 %. Les réserves obligatoires de la banque furent réduites et le Trésor fit un transfert de 100 milliards de dollars en faveur de la *BNDES*. En même temps, le gouvernement abaissa l'impôt (*IP*) sur la production de biens de consommation, tels que les véhicules, pour pousser la demande⁹⁸.

En Argentine aussi, les ressources financières transférées aux institutions de la banque, furent destinées au financement du crédit de consommation, notamment les automobiles, le logement et l'électroménager. Cependant, 56,1 % de ces ressources bénéficièrent aux petites et moyennes entreprises (crédits de la production et financement des exportations)⁹⁹. De l'aide supplémentaire fut également accordée aux entreprises afin de faciliter le paiement des salaires, bien que sous réserve du maintien du nombre d'employés. De plus, les impôts sur les salaires furent réduits et un moratoire sur les obligations de sécurité sociale et fiscales fut mis en œuvre, y compris l'externalisation des actifs non déclarés. La base monétaire augmenta de 12 %, alors que les taux d'intérêt baissèrent fortement tout au long de l'année¹⁰⁰.

4.5. La politique industrielle

Les études existantes sur la politique industrielle en Argentine et au Brésil dans la période 2003-2015 ont tendance à se mettre d'accord sur l'existence d'un changement fondamental par rapport au démantèlement des mesures de promotion industrielle au cours des années 90 (Cano et Gonçalves da Silva, 2010, Beckerman et Dalmasso, 2011, Lavarello et Sarabia, 2015). Ces travaux portent généralement un regard chronologique sur la conception de plans successifs de promotion industrielle depuis 2003

⁹⁷. Nota Técnica N° 18, Informe Económico, N° 69, Tercer Trimestre de 2009. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

⁹⁸. *UOL noticias*, « Mantega faz balanço de medidas que sustentam o consumo », 29/06/2009.

⁹⁹. Nota Técnica N° 18, Informe Económico, N° 69, Tercer Trimestre de 2009. Ministerio de Economía y Finanzas Públicas.

¹⁰⁰. Idem.

(Ferraz, 2009; Lavarello et Sarabia, 2015). Ans des Cependant, nous pouvons remarquer l'absence d'une analyse systématique du point de vue coalitionnaire, tout en tenant compte des liens avec l'économie mondiale tels que celui qui précéda cette section. L'impulsion initiale de l'existence de ces politiques semble émerger d'une sorte de « volontarisme » gouvernemental puisant sa source dans des notions générales sur le besoin de « réindustrialiser » l'Argentine ou de récupérer l'élan développementaliste au Brésil.

Nul doute que ces éléments soient fondamentaux et expliquent en grande partie les choix de politiques. Par exemple, l'utilisation des droits à l'exportation en Argentine ou l'existence d'une banque de développement tel que la *BNDES* au Brésil peuvent être expliqués à partir des capacités relatives de chaque État. Pourtant, en plus des facteurs ci-dessus, la conception et la mise en œuvre des politiques industrielles sont aussi liées à la dynamique des intérêts des coalitions socio-économiques, sous l'impulsion des limites imposées par les relations avec l'économie mondiale. Pour cette raison, notre périodisation de la politique industrielle et commerciale poursuivra le cycle des coalitions de l'économie et de la politique, plutôt que la chronologie des plans industriels. Dans ce chapitre nous nous occuperons de l'élaboration des politiques industrielles pendant la phase de construction des coalitions. Nous ne ferons référence à la politique commerciale que lorsque ce sera nécessaire. Le lecteur connaît déjà notre position selon laquelle celle-ci est un sous-produit de la politique industrielle. À la politique commerciale, nous consacrerons les deux derniers chapitres de ce travail, à travers l'analyse des politiques tarifaires et des négociations MERCOSUR - UE.

Les politiques industrielles dans le cas de l'Argentine et du Brésil ont des similitudes et des différences qui méritent d'être soulignées dès le départ. Parmi les similitudes, nous trouvons : au fil des années une plus grande importance de la politique industrielle (financement, exonérations fiscales) par rapport à la valeur ajoutée de l'industrie; une évolution de la proposition des instruments horizontaux vers des approches plus sectorielles, davantage de poids des préoccupations relatives au contenu domestique des produits, des problèmes de mise en œuvre et le risque de capture pour les acteurs économiques.

Les différences sont aussi à noter : l'importance croissante des préoccupations défensives et une participation accrue aux besoins, imposées par la situation macro-économique en Argentine. Au Brésil, la disponibilité de meilleurs instruments de financement et le poids plus important des instruments adaptés à l'innovation et à la promotion des exportations.

Mais surtout, il est nécessaire de souligner les facteurs liés à des coalitions politiques et au cycle économique, qui aident à expliquer les différences importantes dans l'approche plus défensive adoptée en Argentine et l'approche plus active vérifiée dans le cas du Brésil.

En effet, dans les deux pays les réformes en faveur du marché et du commerce dans les années '90 avaient profondément changé le paysage industriel. Les entreprises concentrées sur le marché intérieur dans le cadre d'une stratégie d'industrialisation par remplacement des importations (*IRI*) souffrirent beaucoup du processus de libéralisation. Elles n'ont survécu que grâce à deux types de stratégies. D'une part, celle des entreprises de taille à négocier avec l'État des régimes spécifiques pour préserver leur rentabilité. Etchemendy et Garay (2001, 2011) vérifia empiriquement que les secteurs industriels les plus bénéficiaires dans la phase précédente de l'*IRI*, tels que l'automotrice, avaient réussi à se garantir des régimes spéciaux de protection, même pendant l'étape de libéralisation. Dans ce schéma, le gouvernement obtint le consentement des plus grands groupes économiques afin de poursuivre les réformes (Freites, 2013, p. 355). L'autre stratégie de survivance fut poursuivie par des compagnies qui, par la fusion ou l'association avec des entreprises multinationales, se sont intégrées dans une stratégie mondiale d'affaires et sont, donc, devenues des alliées des réformes (Diniz, 2010, p. 117).

Au Brésil : des éléments d'une politique industrielle déjà en place

Ce processus eut lieu au Brésil et en Argentine, bien que dans ce dernier pays, en particulier à cause de la fin traumatique du régime de convertibilité, le bilan qu' firent les élites politiques, les hommes d'affaires et les syndicats fut beaucoup plus négatif. Par conséquence, au Brésil le démantèlement du programme de politique industrielle de remplacement des importations fut considéré comme faisant partie d'un processus douloureux, mais surtout irréversible. L'industrie brésilienne ne s'est pas focalisée sur le retour des mesures de protection, mais sur l'amélioration de la compétitivité dans le contexte d'une économie mondialisée.

L'ouverture commerciale et l'intégration de l'économie brésilienne au monde rendirent les entreprises encore plus sensibles à la concurrence des coûts qu'à la protection du marché national. Plus encore, les industriels brésiliens sont arrivés à la conclusion que, dans une économie ouverte et globalisée, la conservation de leur position dominante dans le marché domestique dépendait de la réduction des coûts de production, plutôt que de la protection commerciale. La campagne de la *CNI* autour du *Custo Brasil* fut lancée après les réformes pro-marché du président Collor (1990-1992) et une fois que les négociations de la zone de libre-échange des Amériques (*ZLEA*) avec l'Union européenne eurent commencé (Castelan, 2014, p. 99).

D'ailleurs au Brésil l'État était mieux en mesure de répondre au besoin de mettre en place des politiques spécifiques. Ces politiques souffrirent de défauts et des distorsions marquées, mais dans l'ensemble elles faisaient partie d'un système de stimulation complète (infrastructure, innovation, financement). Outre le ministère de l'industrie, le développement et du commerce extérieur (*MDIC*), l'État brésilien pouvait compter sur la Banque nationale de développement économique et social (*BNDES*). Créée en 1952

et au moins théoriquement subordonnée au *MDIC*, la *BNDES* avait historiquement financé les grands projets industriels et d'infrastructure.

Continuité de la politique industrielle des années 90 et emploi de la politique commerciale en Argentine

En Argentine, toutefois, dans la période de 2003 à 2007, l'État n'a pas changé le système d'incitations horizontales hérité des années 90. D'autres régimes régionaux, bien qu'inefficaces, furent maintenus pour des raisons politiques. L'équivalent argentin de la *BNDES*, le *Banco de Industria y Comercio Exterior (BICE)*, n'avait pas la taille nécessaire (Tableau 4.5). Un rôle de remplacement fut joué par la Banque Nationale (*Banco de la Nación Argentina – BNA*), mais ses lignes de financement portaient presque exclusivement sur les petites entreprises.

Tableau 4.5. Taille relative de la banque de développement en Argentine et au Brésil

Argentine (2008)	Valeur (Dollars américains)	%PIB	Brésil (2007)	Valeur (dollars américai ns)	%PI B
Banco de la Nación Argentina	23.550	7,2	Banco do Brasil	160.000	12,0
Banco de la Provincia de Buenos Aires	8.709	2,7	Caixa Economica Federal	122.000	9,1
Banco de la Ciudad de Buenos Aires	3.197	1,0	BNDES	100.000	7,5
Banco de Inversión y comercio exterior	487	0,1	Banco do Nordeste	6.500	0,5

Source : Bekerman et Dalmasso (2011 :30)

En revanche, la vraie politique de développement industriel était la politique économique expansionniste et le taux d'échange déprécié. En particulier, les droits à l'exportation différenciée constituaient le principal *proxy* de politique industrielle. Comme nous l'avons vu, les droits à l'exportation furent introduits pour lutter contre l'inflation et pour des raisons fiscales. Cependant, l'introduction de différents niveaux de droits à l'exportation chercha à stimuler ou, au moins, ne pas pénaliser la production de biens à valeur ajoutée supérieure. Ainsi, la fabrication des produits industriels avait une taxe à l'exportation de 5 %. Une fois ajouté le remboursement d'impôts nationaux avant l'exportation (5 %), le taux final était égal à 0 %. En revanche, les produits tels que le soja et le blé avaient des tarifs d'exportation de 32 % et de 20 %, tandis que ses dérivés (le biodiesel et la farine de blé) avaient des droits d'exportation de 20 et 10 % respectivement. Des niveaux différentiels similaires furent observés dans plusieurs chaînes de valeur (viandes de volaille, produites de la pêche, minérales).

Par ailleurs, les régimes des incitatifs horizontaux de la décennie précédente restèrent inchangés. Les programmes étaient orientés vers les petites et moyennes entreprises (PME) principalement. La loi 25300 de développement des PME, votée en 2000, avait créé le *Fondo de garantías (FOGAPyme)* et le *Fondo nacional de desarrollo (FONAPyme)*, afin de

faciliter l'accès au crédit et l'achat de biens de capital, l'expansion des usines, le commerce extérieur. Ce système, fondé sur une approche des défaillances du marché, présuppose une industrie du capital de risque pleinement développée, quelque chose d'inexistant en Argentine (Beckerman et Dalmasso, 2011, p. 63).

Pendant ce temps, subsistait seulement deux régimes sectoriels. Un pour la production de biens de capital et un autre pour la production de pièces automobiles et d'automobiles. Dans les deux cas le principal mécanisme de promotion était les tarifs d'importation et des abattements fiscaux. En 2004 fut sanctionnée la loi 25.922 de promotion de l'industrie du software, peut-être le seul exemple de l'activisme dans la conception de la politique industrielle au cours de cette période.

D'autres politiques d'incitation au cours de cette étape furent dominées par des rabais et des reports fiscaux associés aux programmes de promotion régionaux¹⁰¹. Cet effort impliqua un important transfert de ressources de l'État au secteur privé. Ces régimes régionaux représentèrent 30 % des ressources totales pour l'industrie dans la période 2004-2006, c'est-à-dire le deuxième instrument le plus important après le remboursement des impositions intérieures directes et indirectes accordés aux exportateurs des produits nationaux (Beckerman et Dalmasso, 2011, p. 57). Leur efficacité du point de vue de la génération des capacités industrielles et technologiques était en cause depuis toujours. Pourtant, ils avaient une grande importance économique pour les régions concernées et il était impossible de les éliminer.

Cependant, beaucoup plus active fut l'utilisation de la politique commerciale comme moyen de promotion industrielle, avec un biais essentiellement défensif. En effet, la reprise rapide de l'économie de l'Argentine se traduit par une forte augmentation des importations, en particulier du Brésil. Le gouvernement argentin répondit aux pressions exercées par les producteurs nationaux de produits tels que les électroménagers, les textiles et les chaussures avec l'introduction de licences d'importation non automatiques.

En juin 2004 le ministre de l'économie Roberto Lavagna annonça que l'entrée dans le pays des réfrigérateurs, des cuisinières et machines à laver originaires du Brésil dépendrait désormais de l'octroi de licences d'importation non automatiques et que serait instituée une taxe de 21 % sur les importations de téléviseurs de la zone de libre-échange Manaus¹⁰².

¹⁰¹. Estos regímenes son : el régimen de promoción regional industrial a las "Cuatro Provincias" : La Rioja (Ley 22.021), San Luis y Catamarca (Ley 22.702) y San Juan (Ley 22.973), la promoción de Tierra del Fuego, Antártica e Islas del Atlántico Sur (Ley 19.640), y la promoción a las exportaciones por Puertos Patagónicos (Ley 23.018).

¹⁰². BID, Informe MERCOSUR, N° 9. M. Lavagna a justifié la décision unilatérale en faisant valoir qu'il était nécessaire de protéger l'industrie locale à un moment où, pour des raisons conjoncturelles, l'entrée des produits brésiliens risquait d'empêcher la reprise industrielle en Argentine. Au cours de la réunion suivante du sommet du MERCOSUR il fut convenu que l'Argentine ne mettrait pas en œuvre les mesures restrictives, sans mener d'abord des

Pendant les années 2005 et 2006 le gouvernement argentin concentra ses efforts sur deux points clés pour le maintien de l'industrie nationale et la réduction des déficits commerciaux avec le Brésil : la nouvelle négociation de l'accord sur le commerce d'automobiles entre l'Argentine et le Brésil, qui avait expiré en décembre 2005, et la mise en place d'un nouveau mécanisme de sauvegarde pour le marché intérieur du MERCOSUR. Un accord préliminaire sur ces deux questions fut atteint en 2006. Le nouvel accord automobile fut signé le 28 juin 2006. Il poursuivait essentiellement le système d'échange administré convenu en 2000, tout en renforçant les conditions visant à empêcher la croissance du déficit commercial de l'Argentine¹⁰³. En ce qui concerne le mécanisme de sauvegardes, en février 2006, après de longues négociations fut accordé un *mecanismo de adaptación competitiva* (MAC). Celui-ci, strictement bilatéral (l'Uruguay et le Paraguay refusèrent de participer aux négociations), n'est jamais entré en vigueur. Sa signature était essentiellement une concession politique de la part du Brésil, qui n'avait pas vraiment l'intention de le mettre en pratique¹⁰⁴.

La renaissance difficile de la politique industrielle au Brésil

Contrairement à l'Argentine, où la politique macro-économique remplaçait l'essentiel de la politique industrielle, dans le cas du Brésil la relance de la politique industrielle fut le résultat de l'impact négatif de la politique macro-économique sur l'industrie brésilienne. L'histoire de cette période montre que, loin d'être seulement un processus linéaire de création bureaucratique de capacités, ou simple « volontarisme », le gouvernement brésilien fut contraint de « compenser » le secteur des entreprises. Nous avons vu que les priorités établies par M. Da Silva (Lula) sur la fiscalité et l'inflation avaient pour effet d'encherir le crédit, d'exposer les compagnies à la concurrence étrangère avec un taux d'échange déprécié et de déprimer l'activité économique. C'est ainsi que le gouvernement commença à dessiner quelques mesures, telles que la création du *CNDS* et du *CNDI* pour démarrer un dialogue, d'abord, et quelques mesures concrètes, ensuite, pour compenser les effets négatifs du plan de stabilisation économique sur l'activité industrielle. Nous avons vu aussi que l'ensemble de l'industrie était préparé à demander davantage d'intervention de l'État sous la forme des politiques de promotion destinées à augmenter la compétitivité.

Pourtant, malgré les promesses délivrées par M. Da Silva (Lula) déjà en 2003, le gouvernement avait des difficultés à « tirer du papier » une politique industrielle. Les premières mesures réelles firent leur apparition seulement

négociations en vue d'établir des restrictions volontaires à l'exportation. Ces mécanismes ne fonctionnaient que très partiellement et les conflits entre les autorités argentes et brésiliennes se sont réitérés au long des années.

¹⁰³ . En effet, une limite quantitative, appelé *flex*, disposait que pour chaque dollar des pièces d'automobile ou des voitures importées par l'Argentine, le Brésil ne pourrait exporter que 1,9 dollars. Les exportations, au-dessus de cette limite, étaient assujetties aux tarifs de douanes.

¹⁰⁴ . Entrevista a Sergio Leo, Abril de 2015.

en 2004 et 2005, avec la proposition de loi de *Modermaq*, programme pour l'achat de machinerie en juin 2004, et la création d'une Agence de Développement Industriel en février 2005¹⁰⁵. Le gouvernement mit aussi en place des programmes pour le secteur du software et des médicaments, annoncés lors de réunions du *CNDI*¹⁰⁶.

Les mesures qui furent présentées par le gouvernement brésilien profitèrent des capacités institutionnelles disponibles. Elles répondirent, aussi, à la nécessité de surmonter l'opposition d'autres secteurs de l'État. Les propositions du gouvernement portaient principalement sur le financement par la *BNDES*, plutôt que par des exonérations des taxes. Les mesures de réduction des impôts et de promotion des exportations, longuement élaborées par M. Furlan, trouvaient au sein du gouvernement l'opposition des fonctionnaires du ministère des finances. Ils craignaient le coût fiscal mais aussi l'impact de la priorisation de quelques secteurs de l'économie par rapport à d'autres¹⁰⁷.

Les lignes directrices de politique industrielle, technologique et de commerce extérieur (*Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior PITCE*) furent annoncées le 31 mars 2004, plus d'un an après l'arrivée au pouvoir du *PT*. Il ne s'agissait donc pas d'un programme déjà élaboré avant les élections. Le programme électoral du *PT* avait proposé, en effet, « une nouvelle politique industrielle », mais elle manquait complètement de détails et elle ne prévoyait aucune des mesures mises en place plus tard, à l'exception d'un plan spécial réservé à l'innovation et au développement des technologies¹⁰⁸.

En effet, le *PITCE* fut préparé par un « groupe exécutif », dont faisaient partie les ministères du Développement, des finances, de la Planification, et la Maison civile, sous la coordination du ministre M. Furlan. L'annonce du programme eut lieu au siège de la *CNI* (Salerno, 2006). À la différence des politiques en place en Argentine, le *PITCE* mettait l'accent sur la diffusion des technologies, l'augmentation de la capacité d'innovation et des exportations. Le *PITCE* proposait 57 initiatives dans 11 programmes différents (Cano et Gonçalves da Silva, 2010). Le programme priorisait quelques secteurs appelés « stratégiques » (software, semi-conducteurs, biens de capital et médicaments) et des activités « porteuses de futur » (biotechnologie, nanotechnologie et énergies renouvelables (Abrahamo, Vieira, 2014)).

Les problèmes du PITCE

¹⁰⁵. *Valor Econômico*, « Governo lança agência de desenvolvimento », 03/02/2005.

¹⁰⁶. *Valor Econômico*, « Governo tenta tirar do papel política industrial », 29/06/2004.

¹⁰⁷. *Valor Econômico*, « Medidas visam combate a juros altos e inflação », 06/05/2005.

¹⁰⁸. [http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-da-Silva\(Lula\)-programa-02-07.shtml](http://www1.folha.uol.com.br/folha/especial/2002/eleicoes/candidatos-da-Silva(Lula)-programa-02-07.shtml).

Pourtant, la mise en œuvre du *PITCE* était hérissée de difficultés. Les propositions de simplification fiscale n'ont été mises en œuvre que partiellement¹⁰⁹. Les difficultés dans la coordination des activités entre les divers ministères, les longues négociations pour l'adoption de lois au Congrès firent qu'en 2005 quelques-unes seulement des mesures annoncées déjà en 2003, étaient en place¹¹⁰. Par exemple, la mesure provisoire 252 du 16 juin 2005 perdit sa validité le 14 octobre 2005 en raison de l'absence d'approbation du Congrès. La MP 252 était l'un des éléments clés du *PITCE*, car elle réglementait les avantages fiscaux accordés pour encourager l'innovation technologique et les exportations. Finalement remplacée par le gouvernement par une nouvelle mesure provisoire à caractéristiques similaires (MP 255), elle fut adoptée par le Congrès brésilien en octobre 2005 seulement¹¹¹. La nouvelle *Agencia de desenvolvimento industrial (ABDI)*, créée pour coordonner les actions des différents organismes gouvernementaux sur des projets « stratégiques », commença à fonctionner officiellement en mars 2005, lorsqu'eurent été nommés ses 50 premiers employés. Les capacités de coordination de l'*ABDI* étaient diminuées par son absence de pouvoir sur les autres agences du gouvernement (Surzigan et Furtado, 2006, p. 179).

A la fin du premier mandat de M. Da Silva (Lula), le *PITCE* montrait des degrés de mise en œuvre. Dans l'ensemble, le programme était plus avancé dans les domaines du financement que des exonérations fiscales. Le soutien aux secteurs stratégiques s'était matérialisé dans quelques incitations fiscales et l'exonération des droits de douane, bien que l'avancement du programme dût plutôt remercier l'appui supplémentaire de la *BNDES*, comme dans le cas des projets *Modermaq*, *Prosoft*, *PROFARMA* et des instruments de défense et d'assistance commerciale pour insérer des entreprises brésiliennes sur le marché international (Lavarello et Sarabia, 2016 p. 40). Les actions les plus éloquentes, cependant, furent observées dans le domaine de la promotion des exportations, qui dépendait du *MDIC* et non du ministère des finances (Cano et Gonçalves da Silva, 2010 p. 8).

Seconde tentative : le PDP

A partir de 2006, le gouvernement brésilien s'est trouvé en condition d'emprunter un chemin plus audacieux en matière de politique industrielle. Le 12 mai 2008 fut annoncé un nouveau programme appelé *Política de desenvolvimento produtivo (PDP)*, beaucoup plus ambitieux que le précédent. Comme le *PITCE*, les axes du programme étaient dans l'innovation, la compétitivité et les exportations. Le programme prévoyait des rabais pour divers secteurs productifs pour un total de 21,4 milliards de *Reais* brésiliens (Cano et Gonçalves da Silva, 2010).

¹⁰⁹. *Valor Economico*, « Governo tenta tirar do papel política industrial », 29/06/2004.

¹¹⁰. 03/02/2005.

¹¹¹. *Folha de São Paulo*, "Benefícios da "MP do Bem" são aprovados pelo Congresso", 27/10/2005.

Des objectifs spécifiques pour chaque secteur furent identifiés. Par exemple, pour le secteur des chantiers navals, les objectifs étaient de renforcer les commandes de la construction navale, en particulier pour la navigation de cabotage; d'accroître l'utilisation des pièces de navires nationaux (de 65 % à 85 % en 2010); d'accroître la participation du drapeau brésilien dans la marine marchande mondiale de 0,6 % à 1 %; de générer plus de 25000 emplois dans la chaîne de valeur.

Pour la viabilité de tous les objectifs cités supra, le *PDP* prévoyait un certain nombre d'instruments à utiliser. En général, ces instruments étaient des incitations fiscales, lignes de crédit, et des subventions économiques. Encore une fois le rôle de la *BNDES* était l'axe des mesures d'aide, à travers les programmes *Profarma*, *Finame*, *Novo Prosoft* (avec plus d'un milliard de *Reais* prévus entre 2007 et 2010), ainsi que des mesures d'allégement fiscal. Ce type de mesures représentait la plupart des dépenses prévues dans le programme.

Le renoncement fiscal par rapport aux crédits *PIS / COFINS* sur l'achat de biens d'équipement représentait 5974 milliards de *Reais* sur les 21435 prévus (voir Cano et Gonçalves da Silva, 2010, p. 8). Finalement, le *PDP* comptait sur l'utilisation des marchés publics (surtout les achats des entreprises de l'État) pour la promotion du développement des fournisseurs brésiliens (Ferraz, 2009).

De cette manière, chacun des objectifs du programme (augmentation des investissements, davantage de dépenses en recherche et innovation, croissance des exportations industrielles et renforcement des *PME*) était lié à certaines mesures concrètes¹¹².

Le *PDP* fut bien reçu par le secteur industriel, car il comportait un renforcement important de la politique industrielle par rapport au *PITCE* (CNI, 2009). Cependant, le lancement du *PDT* eut lieu dans un contexte de croissance de l'économie brésilienne et de l'économie mondiale. La grande crise financière internationale, qui atteignit son apogée quelques mois après le lancement du *PDP*, remit en question ces orientations de politique. Ainsi, le *PDP* exerça finalement un rôle contra cyclique, plutôt que la fonction de transformation du modèle d'investissement économique brésilien (Kupfer, 2013). En effet, la crise laissa l'État brésilien sans moyens pour implémenter davantage de mesures de soutien à la production et aux

¹¹² . Ainsi, l'objectif d'augmentation des investissements, par exemple, prévoyait la prorogation jusqu'à 2010 de la dépréciation accélérée à 50 % et du crédit de 25 % contre la Contribuição Social sobre o Lucro Líquido (*CSLL*), la réduction du délai pour la récupération de crédits contre le Programa de Integração Social/Contribuição para o Financiamento da Seguridade Social (*PIS/Cofins*) lorsqu'ils avaient été utilisés pour l'achat de biens de capitaux, l'élimination de l'Imposto Sobre Operações Financeiras (*IOF*) de 0,38 % sur les opérations de crédit de la *BNDES*, la réduction du *IPi*, l'augmentation du *funding* de la *BNDES*, avec des versements prévus pour l'ensemble de l'industrie de 210 milliards de *reals* entre 2008 et 2010, la réduction de 20 % du *spread* de lignes de financement de la *BNDES*, de 1,4 % jusqu'à 1,1 %, parmi d'autres mesures (Ferraz, 2009).

exportateurs¹¹³. Encore une fois, la *BNDES* fut le principal instrument d'aide aux producteurs. Mais, d'abord, nous examinerons dans le chapitre prochain les impacts générés par la crise sur la politique et l'économie, avant d'examiner son impact sur la politique industrielle.

¹¹³. *Valor Economico*, "Cojuntura : Para Miguel Jorge, do Desenvolvimento, Governo nao tem espaco fiscal para ajudar exportadores", 24/11/2009.

*Chapitre V :
Tension et rupture des coalitions en Argentine et au Brésil*

*5.1. Epuisement du cycle économique, impact de la crise mondiale, tension
au sein de la coalition*

Nous avons vu qu'en Argentine les conditions qui amenaient à un cercle vertueux de croissance économique, taux d'échange déprécié, augmentation des salaires réels et faible inflation se sont « naturellement » vérifiées après la crise de 2001/2002. En revanche, au Brésil le gouvernement fut obligé en 2003/2004 de prioriser la lutte contre l'inflation, quitte à augmenter le coût du service de la dette publique et de l'appréciation du real. La politique d'austérité et la hausse du prix des produits agricoles et minéraux à partir de 2006 aideront aussi les investissements dans le secteur primaire de l'économie et, indirectement, les comptes publics. Lors du début du deuxième mandat de M. Da Silva (Lula), le gouvernement était maintenant en conditions d'implémenter une politique plus flexible du point de vue fiscale. La *BCB* baissa le taux d'intérêt, ce qui impulsa l'expansion du crédit au niveau des entreprises et des familles. Nous avons vu déjà que les gouvernements argentin et brésilien impulsaient aussi l'augmentation du niveau de consommation des foyers, grâce à certaines mesures, telles que (au Brésil) la possibilité que les achats parcellés fussent domiciliés au salaire de l'employé. La croissance économique, associée à des mesures de distribution de la rente (augmentation du salaire minimum, *Bolsa familia*, crédit) permettra en Argentine de récupérer le niveau d'activité et d'emploi d'avant la crise et créera une nouvelle société de consommation de masse au Brésil (Teixeira et Pinto, 2012, p. 926)

Cependant, nous verrons à quel point il s'est avéré difficile en Argentine et au Brésil de maintenir au long terme une coexistence vertueuse entre un taux d'échange positif pour les industriels, les propriétaires ruraux, l'État et les salariés, un niveau d'inflation modéré et un taux de croissance positif, tout en conservant la solvabilité fiscale. Les politiques contre-cycliques eurent l'effet désiré, mais au prix de détériorer les comptes publics, d'augmenter la dette publique (principalement au Brésil) et de faire remonter l'inflation (principalement en Argentine).

En particulier, trois raisons d'ordre externe et interne aux deux économies jouaient un rôle fondamental.

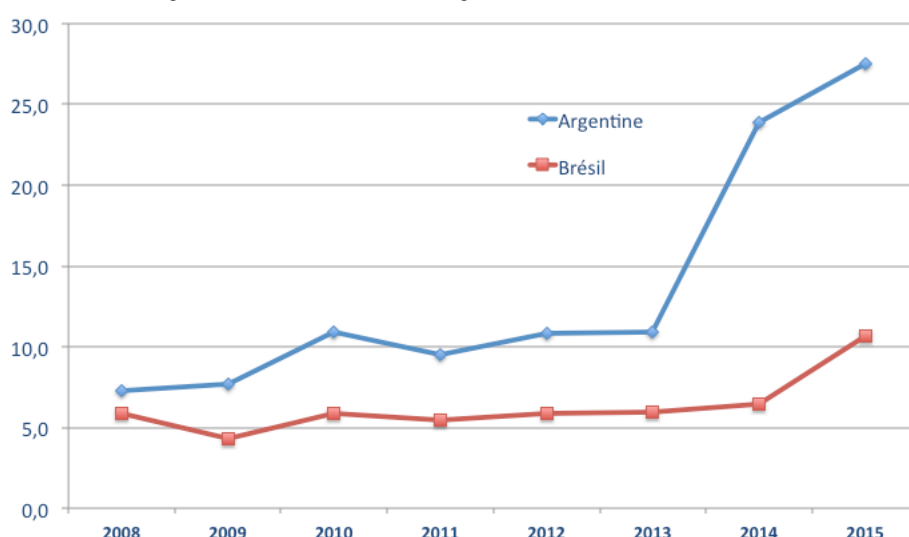
En premier lieu, à travers des mécanismes différents en Argentine et au Brésil, la croissance économique poussait l'appréciation des monnaies locales en relation avec le dollar. Nous avons vu déjà que la faiblesse du dollar posait des problèmes de compétitivité aux entreprises industrielles, un maillon clé dans les coalitions gouvernementales en Argentine et au Brésil.

En Argentine, au début de la période présidentielle de Mme Fernández en 2007, le gouvernement pouvait se vanter de chiffres de croissance exceptionnels (moyenne de 7,6 %), d'une réduction du taux de chômage depuis 2003 (de 17,3 jusqu'à 8,7 %), etc. Au début il était relativement simple de coupler la croissance économique avec de faibles niveaux d'augmentation des prix. Mais, à fur et mesure que les entreprises épuisaient leur surcapacité de production, l'inflation commença à grimper. D'ailleurs, l'augmentation du prix de produits exportés poussa aussi les prix

nationaux à la hausse. À partir de 2008 l'inflation, qui les années précédentes moyennaient les 10 %, passa à 20 %. (Figure 5.1.).

Malgré la correction du taux d'échange nominal, le taux d'échange réel tomba fortement à cause de la hausse des prix. Vers 2008 l'appréciation du taux d'échange était devenue l'une des premières sources de préoccupation des entreprises. L'expansion du marché national attirait davantage d'importations, ce qui s'avéra une manière plus simple et moins chère de répondre à la surchauffe de demande, au lieu d'investir pour produire localement.

Figure 5.1. Taux d'inflation en Argentine et au Brésil, 2008-2015

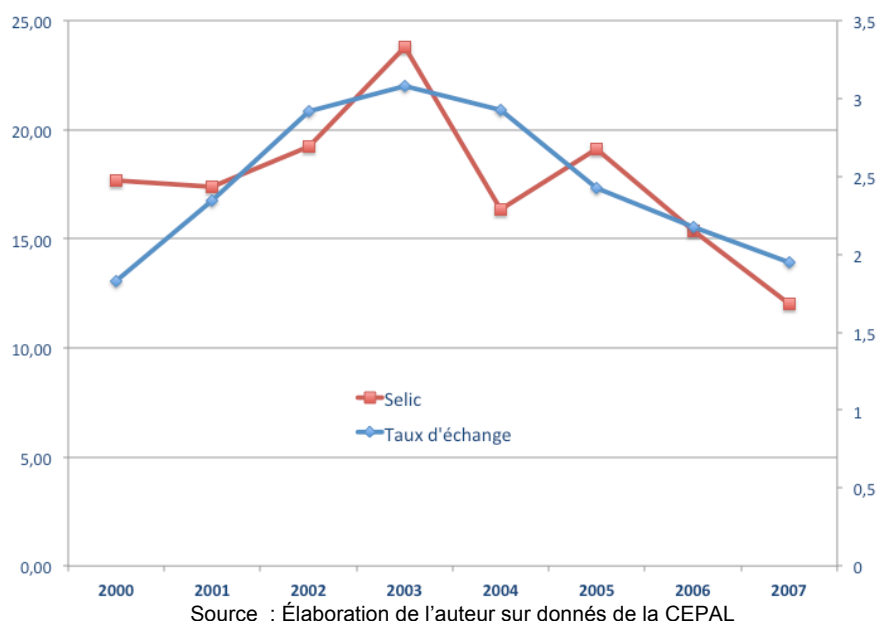


Source : Élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

De nouveau l'inflation

Au Brésil, l'inflation resta maîtrisée pendant les deux mandats de M. Da Silva (Lula) et commença seulement à monter à la fin précipitée du mandat de la présidente Mme Rousseff. Le real brésilien expérimenta un moment de faiblesse en 2002 et 2003, à cause de l'incertitude créée par l'élection de M. Da Silva (Lula). Cependant, il s'apprécia fortement en 2004 grâce à la politique monétaire. Pourtant, lorsque plus tard la BCB décida la baisse du taux *Selic* (Figure 5.2.), une influence similaire sur le taux d'échange ne s'est pas vraiment vérifiée. En effet, les années suivantes les expectatives positives à propos de l'économie brésilienne et l'influx de devises créé par les exportations des *commodities* agricoles et minérales, neutralisèrent la réduction du taux d'intérêt.

Figure 5.2 : Brésil : taux d'échange Real/Dollars américains et taux d'intérêt de la BCB (*Selic*)



Les gouvernements argentins et brésiliens réagirent à ce problème sur plusieurs plans. La priorité des deux gouvernements se concentra sur la manière d'arrêter l'augmentation des prix et de trouver les moyens pour que la politique fiscale d'expansion puisse bénéficier à la production nationale au lieu de stimuler les importations. Nous analyserons plus tard cette dernière question, au moment d'étudier la politique industrielle. Quant à la première, le gouvernement argentin imposa des contrôles de prix, négocia avec les supermarchés des listes de produits à prix réduit et intervint dans la chaîne de valeur de produits basiques pour contrôler la marge de profits des différents acteurs économiques. Au Brésil, le gouvernement freina aussi l'inflation grâce à l'administration de certains prix sous l'influence de l'État. En particulier le prix de l'essence, dont la compagnie nationale *Petrobras* était l'acteur principal (Contri, 2014).

En deuxième lieu, les mesures d'expansion du marché intérieur érodaient les résultats fiscaux, évolution qui restera temporairement cachée par les revenus extraordinaires capturés par les États de manière directe ou indirecte grâce au *boom des commodities*. En Argentine, par exemple, confronté avec la nécessité de maintenir les bénéfices accordés à sa coalition de support, le gouvernement fut progressivement obligé d'augmenter le niveau et le nombre de subventions, y compris les chaînes de production alimentaire, afin de réduire l'impact de l'inflation sur les salaires. La consommation des céréales et de la viande, par exemple, fut subventionnée (Richardson, 2009, p. 242). Le résultat fiscal du gouvernement s'est réduit fortement pendant les années suivantes (Figure 5.3.).

Figure 5.3 : résultat fiscal du secteur public 2007-2011



Source : Élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

La fiscalité

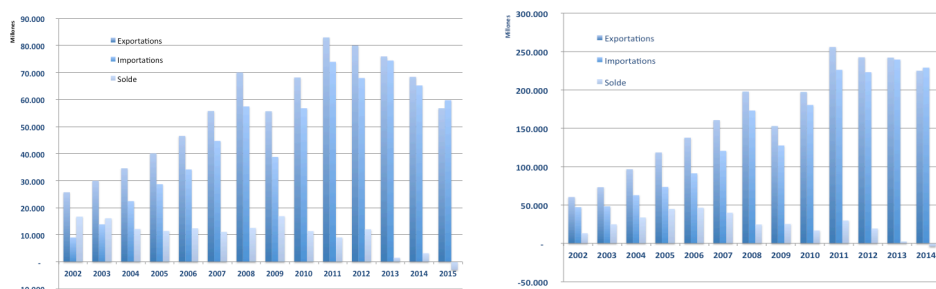
En troisième lieu, la crise économique internationale qui démarra en 2008 exacerba les deux problèmes précédents (fiscalité et compétitivité). Les deux gouvernements mirent en place des mesures anticycliques, mais celles-ci eurent l'effet de réduire encore plus les trésors nationaux, d'accélérer l'inflation et/ou d'approfondir les problèmes de compétitivité des entreprises nationales face à la concurrence des entreprises étrangères (dans les marchés internationaux mais surtout dans les marchés nationaux des deux pays).

Par conséquent, nous voyons que la crise économique internationale fit monter à la surface les limites de deux modèles de croissance. En Argentine, la redistribution de la rente en faveur des salariés et des secteurs informels bénéficiait aussi aux entreprises industrielles qui profitaient de l'expansion du marché national, l'autre pilier de l'alliance industrialiste. Pourtant, elle érodait progressivement leur avantage compétitif face aux importations. Nous verrons que le type de solutions mises en place par le gouvernement divisa profondément le secteur industriel selon le degré d'intégration aux marchés internationaux. Au Brésil, la politique de croissance fut combinée avec une politique anti-inflation qui elle aussi était liée à une faible performance industrielle. Dans les deux cas, les tensions étaient exacerbées par la détérioration des comptes publics. En Argentine à cause de la politique de subventions dans un contexte d'inflation à la hausse et au Brésil à cause de l'impact du taux d'intérêt sur le coût du service de la dette publique (Teixeira Pinto, 2012, p. 935).

Pour des raisons différentes, en Argentine à cause de la dispute avec les créanciers internationaux et au Brésil à cause du poids déjà trop lourd des

services financiers, le recours aux emprunts supplémentaires fut évité. Nous verrons plus tard qu'à la fin, il y avait seulement deux manières de financer le Trésor. Soit à travers l'émission monétaire (en Argentine), soit en retournant à une politique d'austérité (au Brésil). Chaque alternative posait d'autres problèmes, davantage de pressions inflationnistes ou la récession économique, qui à leur tour déterminèrent le destin des coalitions populaires-développementalistes formées en Argentine et au Brésil.

Figures 5.4. et 5.5 : Commerce extérieur 2002-2015
Brésil Argentine



Source : Élaboration de l'auteur sur données de Comtrade

La première crise de la coalition gouvernementale en Argentine : l'opposition des producteurs ruraux

En Argentine les nécessités toujours en hausse de l'État déclenchent la première crise sévère du mandat de la présidente Mme Fernández. En mars 2008 le nouveau gouvernement décida de modifier le mécanisme de calcul des droits d'exportation¹¹⁶. À ce moment le prix de *commodities* agricoles telles que le soja (Figure 5.6.) avait atteint un niveau record. La réaction du secteur des producteurs agricoles fut une surprise complète. En effet, elle entraîna quatre conséquences imprévues. D'une part, elle rassembla les grands producteurs et les petits et moyens, car sur ces derniers la réduction de la marge de profit impactait plus fortement. Le jour même de la publication officielle de la norme, les quatre principales associations des agriculteurs qui représentaient les grands producteurs (*Sociedad Rural Argentina -SRA-* et *Confederaciones Rurales Argentinas -CRA-*), les coopératives (*CONINAGRO*) et les petits producteurs (*Federación Agraria Argentina -FAA*) établirent une position commune et un mécanisme de coordination. Tous les efforts du gouvernement pour briser la solidarité inattendue parmi des organisations rivales, y compris l'offre d'une taxe différentielle pour les petits producteurs, échouèrent.

D'autre part, les classes moyennes des petits centres urbains, très liées à l'essor économique de l'agriculture, soutinrent aussi la révolte des producteurs. En troisième lieu, les propriétaires des entreprises industrielles, jusque-là alliés au gouvernement, se trouvaient profondément divisés. À première vue la mesure ne les concernait pas. Pourtant, la voracité fiscale et le fait que la hausse fut décidée sans demander l'approbation du Parlement, grâce aux pouvoirs spéciaux accordés par la loi d'urgence économique, les fit craindre d'être la cible des prochaines mesures du gouvernement, notamment en matière des contrôles de prix. D'ailleurs, nombreux étaient les propriétaires d'entreprises ayant investi dans la production rurale. Bien que ces investissements pussent être peu importants et acquis surtout pour raisons de prestige social, ils diluaient les différences d'intérêts entre les propriétaires ruraux et les hommes d'entreprise. Finalement, la résistance des producteurs encouragea l'opposition, récemment battue dans la

¹¹⁶ . Resolución 125/2008. B.O. Numero 31364, 12/03/2008.

compétition électorale.

Le gouvernement fut forcé de soumettre une proposition de loi qui fut défaite par un vote, grâce à la défection de dernière minute de son propre Vice-président. Ce dernier, un politicien de la faction du parti radical alliée au gouvernement, symbolisa la fracture créée avec les classes moyennes et une faction importante du secteur des hommes d'affaires.

Figure 5.6. Evolution du prix international du soja, 2001-2015



Source : Élaboration de l'auteur sur données de Comtrade

Conséquences de la crise avec les producteurs ruraux

Le gouvernement tira des conclusions importantes de cette défaite. Il décida une « fuite en avant » avec les secteurs qui l'avaient soutenu lors de la crise avec les producteurs ruraux, notamment les salariés urbains, les employés du secteur informel de l'économie et les petites et moyennes entreprises du commerce et du secteur industriel qui avaient besoin de la protection de l'État¹¹⁷. C'était aussi les secteurs qui avaient le moins à gagner de l'ouverture économique et qui favorisaient une approche plus réactive aux défis posés par la mondialisation.

Le gouvernement, d'ailleurs, récupéra vite l'initiative politique. Fin 2008 il nationalisa (cette fois-ci par une proposition de loi) le système des pensions, mesure qui toucha seulement à la banque, principalement étrangère. La gestion privée du système des pensions était fort controversée et impopulaire depuis sa naissance dans les années 90 et la réforme

¹¹⁷. Le gouvernement ne se confronta plus aux producteurs ruraux. Il créa un ministère de l'Agriculture en 2009 et nomma un politicien de la Province de Buenos Aires, le cœur de la production agricole, à sa tête.

fournissait aussi au gouvernement les ressources financières qu'il cherchait. En octobre 2009 fut créé par décret présidentiel un mécanisme de revenu universel (*Asignación Universal por Hijo - AUH*)¹¹⁸. Celui-ci répondait à des attentes d'égalisation des opportunités très répandues dans la société et chez la plupart des acteurs politiques. En avril 2011 l'*AUH* bénéficia à 3549665 enfants et 1889458 foyers. Le système, comme la *Bolsa Familia* au Brésil, deviendra la pièce de résistance de la politique d'inclusion sociale et de croissance économique avec distribution de la rente¹¹⁹.

La victoire électorale de 2011 a donc encore bénéficié d'un important soutien des classes populaires et aussi d'une bonne partie des classes moyennes urbaines. Cependant, les interventions sur l'économie, parfois polémiques, telles que la manipulation ostentatoire de l'index d'inflation, risquaient d'éloigner ces derniers. Au début de 2013 déjà, le gouvernement reçut un premier signal lorsque le parti péroniste se fractura. Une partie minoritaire mais politiquement active sous le *leadership* de M. Sergio Massa, ancien chef de cabinet entre 2008 et 2009, avait décidé de former un nouveau mouvement appelé Parti renouvateur, en empruntant le nom employé dans les années 80 par le secteur interne du péronisme qui cherchait à rénover et à démocratiser le mouvement fondé par le général Perón. M. Massa rassembla plusieurs maires de villes de la province de Buenos Aires (sa terre d'origine) et il reçut de plus le soutien silencieux de quelques gouverneurs de provinces, soucieux de la direction de la politique économique. À la tête de la liste de candidats députés pour le district électoral de la province de Buenos Aires, le plus nombreux du pays, le péroniste rebelle remporta la première place aux élections législatives nationales de 2013 avec 40 % de votes¹²⁰.

Le Brésil : les premiers signaux de fatigue cachés sous la surface

Au Brésil, suite aux élections présidentielles, le président M. Da Silva (Lula) transféra le pouvoir à la nouvelle présidente Mme Dilma Rousseff en janvier 2011, dans des conditions très différentes de celles de son arrivée au pouvoir 8 ans plus tôt¹²¹. L'économie brésilienne était sortie de la récession,

¹¹⁸ . Décret N° 1602/09, B.O. 29/10/2009.

¹¹⁹ . http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/descargas/toe/toe_10_07.pdf

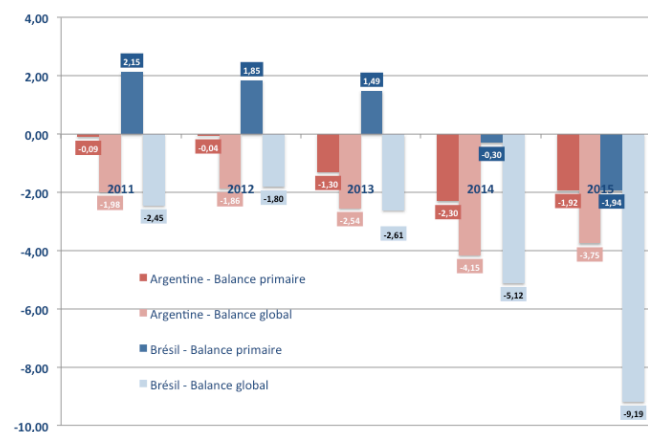
¹²⁰ . *La Nación*, « Elecciones 2013 : Sergio Massa se impone en la provincia con más del 40 por ciento de los votos », 28/10/2013.

¹²¹ . Mme Dilma Rousseff remporta les élections à la tête d'une coalition autour du *PT*, désignée d'un nom suggestif : « Pour que le Brésil continue à changer » (*Para o Brasil seguir mudando*). La coalition était composée de dix partis : *Partido dos Trabalhadores (PT)*, *Partido do movimento democratico brasileiro (PMDB)*, *Partido Comunista do Brasil (PCdoB)*, *Partido Democratico dos trabalhadores (PDT)*, *Partido Republicano Brasileiro (PRB)*, *Partido da Republica (PR)*, *Partido Socialista Brasileiro (PSB)*, *Partido Social Cristiano (PSC)*, *Partido Trabalhista Cristão (PTC)* et le *Partido Trabalhista Nacional (PTN)*. Lors des élections parlementaires, la coalition a remporté 352 sur 513 sièges à la Chambre des Députés et 54 sur 81 au Sénat. Une majorité que le président Da Silva (Lula) n'a jamais eue en sa faveur. Voir dans l'annexe 4.3 la listes de partis politiques et de coalitions électorales en Argentine et au Brésil.

l'inflation était modérée et il n'y avait aucun risque de crise des réserves internationales.

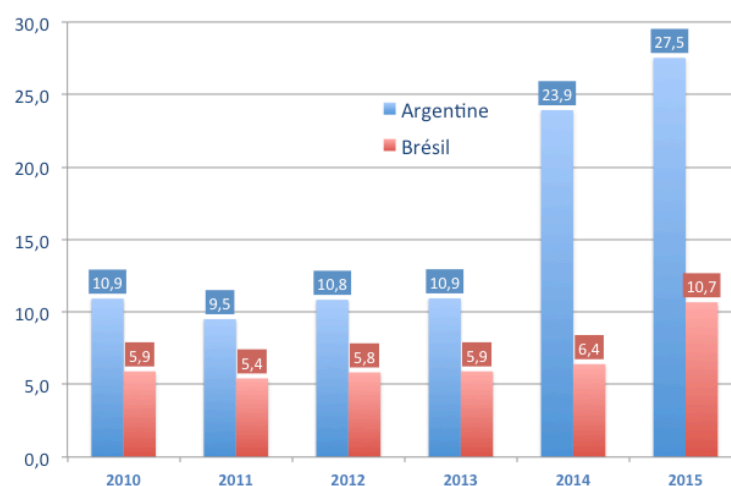
Pourtant, il y avait déjà quelques signes préoccupants. D'une part, conséquence de la politique fiscale, le résultat négatif des comptes publics était passé de 0,7 à 2,4 du PIB (Figure 5.7.). L'inflation avait augmenté de 3,1 à 5,9 % (Figure 5.8.). La possibilité de ressortir à une hausse de taux d'intérêt restait difficile. Le taux *Selic* était tombé de 15,4 en 2006 à 9,9 % en 2010, c'est-à-dire un niveau encore assez élevé. Il ne pouvait pas être remonté sauf au risque de faire plonger à nouveau l'économie dans la récession. Plus important, peut-être, était le poids de la dette sur les comptes publics. Elle représentait déjà 59 % en 2009, plus de 4 points au-dessus du niveau de 2006. Le service de la dette absorbait en 2010 16,36 % du budget fédéral (Tableau 4.2. du chapitre IV), le chiffre le plus haut depuis 2003.

Figure : 5.7. Evolution de la balance du secteur public en Argentine et au Brésil 2011-2015



Source : Élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

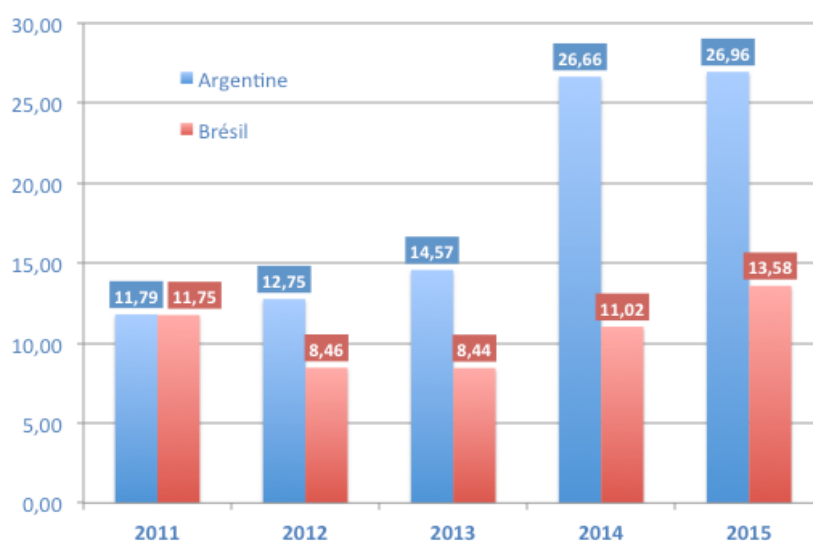
Figure : 5.8. Evolution du taux d'inflation en Argentine et au Brésil 2010-2015



Source : Élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

Malgré les limitations qui avaient commencé à faire surface, le gouvernement ne pouvait pas risquer un nouveau ralentissement de l'activité économique. Son impact sur l'emploi et sur les comptes publics semblait pire, au moins à court terme, qu'un changement de direction. Sous la direction de M. Mantega pendant tout le premier mandat de la présidente Mme Rousseff, le gouvernement décida la continuation des politiques d'expansion dans le but d'assurer la croissance économique. Le taux *Selic*, par exemple, fut réduit progressivement entre 2011 et 2014 jusqu'à 7,5 %, en dépit du pourcentage d'inflation très proche de la limite cible (Figure 5.9.). Cependant, la faible demande internationale et la nouvelle chute internationale des prix à partir de 2012, qui avaient repris transitoirement leur niveau d'avant crise, limitaient l'impact positif des mesures de stimulation. Au contraire, la politique de croissance de la demande impulsait l'inflation. Et l'augmentation des dépenses publiques, sans l'accroissement des revenus qui auraient dû arriver grâce à l'activité économique accrue, poussa les comptes publics vers le rouge. Parmi les limitations les plus évidentes de la politique économique se trouvait son échec à l'heure d'assurer davantage d'investissements dans l'économie (Lessa, 2015). La stimulation de la demande se traduira par plus de tensions inflationnistes et plus de produits importés au détriment de la production brésilienne.

Figure : 5.9. Evolution du taux d'intérêt en Argentine et au Brésil 2011-2015



Source : Élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

Le Brésil : première crise du PT avec les secteurs populaires et moyens

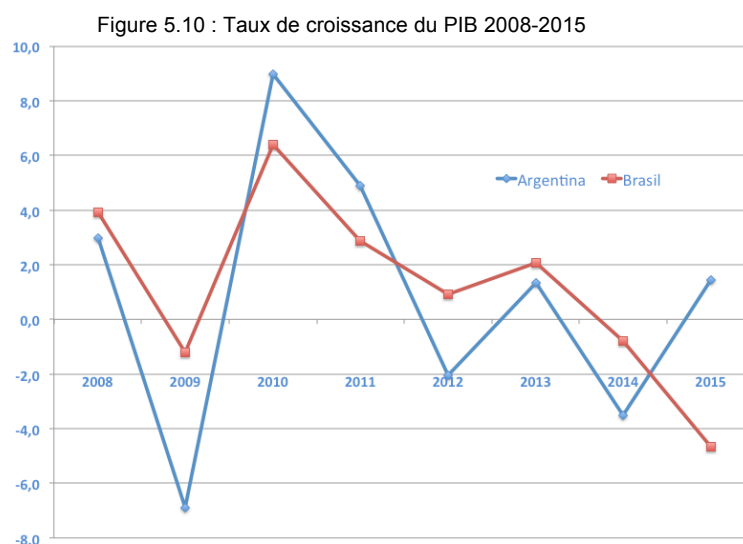
Pourtant, une modification de la politique du gouvernement sembla plus difficile du point de vue politique après le mouvement de protestation populaire de 2013. Ce dernier fut déclenché par l'augmentation du prix de billets de transports mais élargit bientôt son agenda des demandes, y compris pour refléter la fatigue sociale face à la corruption, et à l'argent employé dans la préparation de la Coupe du Monde de 2014 et les Jeux Olympiques de 2016, au détriment de l'amélioration des services publics. Le gouvernement réussit à sortir de la crise, mais seulement après avoir promis une réforme politique et de prendre des mesures (marche arrière dans les augmentations de billets de transports et engagement à adresser les revenus de l'exploitation pétrolière vers la santé et l'éducation)¹²².

A la fin du premier mandat de la présidente Mme Rousseff, il devenait plus difficile pour le gouvernement de continuer la politique d'expansion des dépenses comme moyen d'encourager l'activité économique (Curado et Muchalak, 2015, p. 47). De la même manière qu'en Argentine, les rendements décroissants de la politique économique, mesurés en termes de performance du PIB, étaient de plus en plus évidents. La croissance moyenne des deux économies pendant la période 2011-2015 était bien inférieure à celle des deux périodes quadriennales précédents (Figure 5.10 et Tableau (5.1.).

Le ministre M. Mantega était largement discrédité à cause de ses prévisions, toujours trop optimistes, sur la performance future de l'économie brésilienne. La politique économique fut l'objet de débats entre ceux qui jugeaient que le

¹²² . *Jornal do Brasil*, 24/07/2013.

déficit fiscal était à l'origine de la faible performance sur le long terme de l'économie brésilienne et ceux qui trouvaient que le déficit était causé par le poids exagéré de la dette publique, gonflée par la politique de taux d'intérêt trop élevés. Selon ces derniers, en particulier, le débat avait du mal à cacher un conflit distributif entre le secteur financier et les secteurs populaires (Sicsú, 2016). Déjà en 2013 circulaient des rumeurs sur la démission du ministre, que l'ex président M. Da Silva (Lula) en personne aurait demandée¹²³. Pourtant, dans l'attente des élections présidentielles d'octobre 2014, le changement de direction de la politique économique fut reporté à 2015.



Source : élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

Tableau 5.1. : Croissance moyenne du PIB

	Croissance moyenne du PIB		
	2003-2006	2007-2010	2011-2015
Argentine	7,5	3,2	0,5
Brésil	2,1	3,4	0,09

Source : élaboration de l'auteur sur données de la CEPAL

¹²³ . *Exame*, « Da Silva (Lula) pediu para Dilma tirar Mantega da Fazenda, diz VEJA », 28/12/2003.

5.2. Les relations (de plus en plus tendues) avec les syndicats et les chefs d'entreprise

Le style des relations entretenues par les deux présidentes Mme Fernández et Mme Rousseff avec les forces sociales différait nettement de celui de leur prédécesseur respectif. M. Kirchner et M. Da Silva (Lula) cultivaient l'image de leaders proches du peuple, et ils multipliaient leurs apparitions dans les scénarios les plus improbables. Les palais présidentiels avaient leurs portes ouvertes, principalement aux organisations sociales. Les présidentes Mme Fernández et Mme Rousseff, en revanche, avaient une façon de gouverner également centralisée, mais qui priorisait les délibérations avec leur entourage, au détriment des rapports avec les représentants des organisations sociales et des chefs d'entreprise.

Les relations difficiles de Mme Fernandez avec les syndicats

La présidente Mme Fernández maintiendra des relations plutôt froides avec les syndicats. Malgré le soutien à l'ensemble de la politique du gouvernement, une partie de la CGT décida de rompre avec celui-ci et, en novembre 2012, organisa une grève générale en alliance avec la CTA. Elle fut la première des quatre grèves générales qui auront lieu pendant les deux mandats de Fernandez. Le secteur de la CGT qui prit les armes contre le gouvernement était dirigé par le syndicat de chauffeurs de transport, l'un des plus frappés par l'impact de l'inflation sur les revenus des travailleurs. Le gouvernement répondit avec le même éventail de mesures que celui qui fut utilisé avec la sphère des partis politiques ou celle des entreprises. Il organisa et soutint les secteurs et les organisations qui lui prêtaient leur support et essaya d'affaiblir les organisations de l'opposition. Le gouvernement soutiendra le dirigeant de la CGT « officielle », sous la direction de M. Antonio Caló, secrétaire de l'Union des ouvriers de la métallurgie (UOM). L'UOM, symbole de l'essor industriel de la post-convertibilité, était passé de 40000 affiliés en 2004 à plus de 250000 en 2012 grâce au remplacement des importations¹²⁴.

Les tensions avec le mouvement ouvrier se firent entendre aussi dans la CTA, la centrale rivale de la CGT. La CTA avait prêté son soutien au gouvernement pendant le mandat de M. Kirchner et encore lors du conflit avec les producteurs ruraux. Elle avait été un lien important entre le gouvernement et quelques mouvements de base de chômeurs et paysans sans terres. Pourtant, des rivalités personnelles et des différences de position par rapport au gouvernement menèrent à la division de la CTA en 2014. La partie minoritaire resta fidèle au gouvernement, tandis que la partie majoritaire, où prédominaient les syndicats des fonctionnaires publics, prit une position critique¹²⁵. Pour la première fois depuis son arrivée au pouvoir, le gouvernement n'avait plus le contrôle de la protestation sociale¹²⁶.

¹²⁴ . *La Nación*, « Caló, el antidoto oficial contra Moyano », 08/07/2012.

¹²⁵ . *Los Andes*, 02/10/2014.

¹²⁶ . *Le Monde diplomatique*, « Los motivos de la fractura », Edición 57, Junio 2012.

Et avec les chefs d'entreprise....

Par rapport aux organisations de l'industrie, l'*UIA* resta le plus important interlocuteur du gouvernement, en particulier sous la présidence de M. José de Mendiguren, élu en 2011 par la faction des *Industriales*. Celle-ci, comme nous l'avons vu, était la plus favorable à des politiques actives de la part de l'État en faveur de l'industrie nationale. M. De Mendiguren était un entrepreneur du secteur textile, donc, très dépendant de la protection du gouvernement (sous la forme de tarifs de douanes et de licences d'importation, surtout pour mettre la production locale à l'abri de produits chinois). M. De Mendiguren se sentait à l'aise dans les couloirs de la politique. Ancien ministre de la production durant le mandat de M. Duhalde, ses collègues lui reprochaient l'intention supposée, et toujours niée, de redevenir ministre dans le cabinet de Mme Fernández¹²⁷. Vraisemblable ou pas, il n'est pas moins vrai que M. De Mendiguren était convaincu que le gouvernement partageait avec l'*UIA* le but de protéger l'industrie nationale et qu'il était seulement nécessaire de le persuader d'employer des moyens plus appropriés pour y parvenir. Son élection, jugée opportune par la majorité de la direction de l'*UIA* au moment où la présidente s'acheminait vers son deuxième mandat avec 54 % des votes, eut le préalable feu vert du ministre M. Julio de Vido¹²⁸.

Ainsi, M. De Mendiguren découpla l'*UIA* de l'opposition plus acharnée des organisations des producteurs ruraux, notamment la *SRA*¹²⁹. Promoteur de la croissance du marché national, plutôt que de prioriser les industries exportatrices, il se rallia à la *CGT* pour demander la réduction de l'impôt sur les revenus (qui touchait les salaires les plus élevés des employés syndicalisés)¹³⁰. Il était partisan du secteur plus modéré au sein du gouvernement (le ministre M. De Vido et le nouveau ministre de l'économie M. Lorenzino) contre le secteur qui prônait des mesures plus radicales, rallié autour du secrétaire du commerce Moreno¹³¹. Sa position devint de plus en plus difficile lorsque le gouvernement, loin d'entreprendre un virage attendu vers la modération des dépenses publiques et de l'inflation, eut choisi d'élargir les mesures de contrôle sur l'économie.

C'est seulement à cause de la pression interne des secteurs plus dépendants de l'importation de biens intermédiaires, tels que les usines d'automobiles, que M. De Mendiguren critiqua les mesures les plus impopulaires parmi les hommes d'entreprise, notamment les contrôles sur le marché des devises¹³². Cependant, il soutint la mesure la plus controversée

¹²⁷ . *LaPolíticaonline*, « De Mendiguren enfrenta su peor momento en la UIA », 09/02/2012.

¹²⁸ . *La Nación*, « El predicador del modelo nunca imaginó tener tantos fieles », 11/09/2011.

¹²⁹ . *LaPolíticaonline*, « De Mendiguren replicó a Biolcati y dijo que comparte los objetivos del Gobierno », 30/07/2012.

¹³⁰ . *LaPolíticaonline*, « Hay que subir Ganancias », 23/06/2012.

¹³¹ . *LaPolíticaonline*, « De Mendiguren enfrenta su peor momento en la UIA », 09/02/2012.

¹³² . *LaPolíticaonline*, « Rattazzi : "No tiene sentido tener protecciones absurdas" », 31/03/2012.

prise par le gouvernement de Mme Fernández contre les capitaux étrangers : la nationalisation de la compagnie de pétrole *YPF*¹³³. Jusqu'à la fin de son mandat en 2013, il assura, malgré les critiques croissantes de ses collègues, la convivialité relative de l'*UIA* avec le gouvernement.

Les relations froides de Mme Rousseff avec les organisations syndicales et de l'industrie

Au Brésil, la présidente Mme Rousseff maintenait aussi des relations personnelles assez lointaines avec les chefs d'entreprise et les syndicats. Lors de la 7^e manifestation des travailleurs (*Marcha a Brasília*), qui réunit plus de 40000 mille manifestants en mars 2013, les deux organisations principales de la classe ouvrière, la *CUT* et *Força Sindical*, se montrèrent divisées par rapport à l'éventuelle réélection de Mme Rousseff. Tandis que M. Vagner Freitas, le Président de la *CUT*, déclarait que la présidente avait appris à entendre les demandes des travailleurs, le secrétaire général de la *Força Sindical*, M. João Carlos Gonçalves, critiquait l'absence de progrès à propos des réclamations de travailleurs pendant les quatre ans précédents¹³⁴. La *Força Sindical*, une organisation de travailleurs à droite de la *CUT*, avait flirté avec le *PSDB* et rejoignit à plusieurs reprises son candidat M. Aécio Neves. Pourtant, grâce à des médiations de la *CUT* et de l'ex président M. Da Silva (Lula), il finit par soutenir la candidature Mme Rousseff¹³⁵.

Par rapport au secteur industriel, le nombre de réunions avec des *leaders* des entreprises et des associations fut réduit de manière considérable. Au début de 2012 seulement Mme Rousseff fut convaincue de la nécessité d'améliorer les relations avec le secteur. Les dirigeants des principales associations furent invités à une réunion avec la présidente, uniquement pour se voir réprimandés par celle-ci¹³⁶. En dépit de rapports personnels assez froids, le gouvernement multiplia les gestes de compréhension de la problématique envers les chefs d'entreprise. Fin 2010 l'appréciation du taux d'échange fut reconnue comme l'un des facteurs principaux des problèmes subis par l'industrie. Le ministre M. Mantega fut le premier à parler de « guerre des monnaies » lors des réunions du G-20 en 2010. Il critiqua en particulier l'augmentation de circulation monétaire implémentée par les États-Unis et le Japon, ainsi que la chute du taux d'intérêt décidée par la Réserve fédérale.

En dépit de quelques mesures telles que l'augmentation de l'impôt sur les opérations financières et de l'impôt sur les instruments financiers dérivés, le gouvernement n'interviendra pas massivement sur le marché des devises¹³⁷. En mars 2012 le gouvernement annonça de nouvelles mesures pour

¹³³ . *LaPoliticaonline*, « De Mendiguren apoyó la expropiación », 21/04/2012.

¹³⁴ . *G1*, « CUT e Força Sindical fazem marcha divididas em relação a Dilma », 08/03/2013.

¹³⁵ . *PT.org.br*, « Força Sindical apoia Dilma para manter conquistas dos trabalhadores », 23/07/2014.

¹³⁶ . *Valor Econômico*, 26/03/2012.

¹³⁷ . *O Globo*, 09/11/2010.

décourager l'entrée de devises au pays et la Banque centrale accéléra l'accumulation de réserves internationales¹³⁸. Elles sont passées de 288575 DOLLARS AMÉRICAINS en décembre 2010 à 378613 milliards de dollars en décembre 2012¹³⁹. Début 2012, grâce aussi à la fin des politiques de stimulation monétaire aux États-Unis, le real revint aux valeurs proches de la parité du pouvoir d'achat en relation avec le dollar, c'est-à-dire 1,90 *Reais* par dollar, contre moins de 1,5 real par dollar en 2010 (Brum et Zilio, 2013). Les organisations des industriels telles que la *FIESP*, rendirent public leur soutien à la politique de flottement administré, en dépit de considérer un taux encore plus élevé (au tour de 2,20 *Reais* par dollar) comme idéal¹⁴⁰.

D'autre part, nous verrons dans la prochaine section comment à partir de fin 2011 le gouvernement abandonna l'approche mixte de la politique industrielle qu'il avait mise en place jusque-là. C'est-à-dire une combinaison de mesures défensives, notamment au milieu de la crise de 2008-2009, et de mesures de promotion, en particulier grâce au financement des secteurs productifs clés. En revanche, la nouvelle conception de la politique industrielle cherchait à cibler le problème des coûts de production des entreprises brésiliennes. Ce changement de direction allait à la rencontre de l'ordre du jour traditionnel des organisations patronales (le *Custo Brasil*), qui avaient comme priorité des priorités la réduction et la simplification des impôts sur la chaîne de production et la réduction du coût de l'énergie¹⁴¹.

L'ordre du jour des organisations des 'chefs d'entreprise

La stabilité de l'ordre du jour des organisations de l'industrie était maintenue par leurs principaux dirigeants, qui en assuraient la continuité. M. Skaf fut réélu à la tête de la *FIESP* en 2007, en 2011 et encore en 2014, grâce à des modifications introduites dans les statuts de l'organisation¹⁴². Il fut candidat au poste de gouverneur de l'État de S. Paulo en 2010 et 2014, ce qui lui valut être accusé d'employer la *FIESP* comme tremplin pour ses ambitions politiques. Malgré son affiliation au *PMDB*, parti allié au gouvernement fédéral, M. Skaf n'avait pas de relations cordiales avec le *PT* de Sao Paulo ou avec Mme Dilma Rousseff¹⁴³.

En 2010 l'entrepreneur de Minas Gerais M. Robson Braga de Andrade fut élu à l'unanimité comme président de la *Confederação Nacional da Indústria (CNI)*. Tous les 27 représentants des 27 fédérations votèrent la candidature de consensus de M. de Andrade. Le gouvernement avait perdu, avec la sortie de M. Monteiro, un allié sincère dans le secteur industriel¹⁴⁴. M. Skaf, quant à lui, fut élu vice-président de la *CNI*.

¹³⁸ . Ministerio da Fazenda, 01/03/2012.

¹³⁹ . Banco Central do Brasil.

¹⁴⁰ . *Valor Economico*, « Fiesp apoia política de flutuação "suja" do câmbio », 25/12/2012.

¹⁴¹ . *Valor Economico*, 26/03/2012.

¹⁴² . *Estado de S. Paulo*, 24/12/2014.

¹⁴³ . *UOL*, 25/08/2016.

¹⁴⁴ . Devenu plus tard Ministre dans le cabinet de Mme Dilma Rousseff, il l'accompagna jusqu'à la fin de son gouvernement.

Contrairement à M. Skaf et à M. Monteiro, député du *PTB* (allié au gouvernement), Andrade n'avait pas d'activité politique, malgré son appartenance au *PMDB*. Dès le premier mandat de Mme Rousseff, M. de Andrade prit la position de porte-parole de l'industrie devant le gouvernement, et avait un bon rapport avec le ministre du développement de Mme Rousseff, M. Fernando Pimentel¹⁴⁵. Le ministre, né lui aussi dans l'État de Minas Gerais, fut consultant de la Fédération des entreprises de Minas, à l'époque où Andrade était son président¹⁴⁶.

Pendant la deuxième partie du mandat de Mme Rousseff, l'ordre du jour de travail du gouvernement et l'ordre du jour de la *CNI* se ressemblaient. L'ordre du jour proposé par la *CNI* (2012a) visait à augmenter le taux des investissements dans l'économie sur la base d'une faible inflation et d'un taux d'échange compétitif, à supprimer les tributs cumulatifs sur le processus de production et à intégrer davantage le Brésil dans l'économie internationale¹⁴⁷. Lors de la présentation des objectifs stratégiques de l'industrie en 2013, la secrétaire du développement de la production du *MDIC*, Mme Heloísa Menezes, déclara que ces objectifs avaient un haut degré de convergence avec la politique gouvernementale¹⁴⁸.

5.4. La politique industrielle (2008-2011) : politique anticyclique et remplacement des importations

Nous avons vu que, pendant le premier mandat du président M. Kirchner, nous ne pouvons pas trouver une politique industrielle proprement dite. En revanche, une combinaison de taux d'échange déprécié, politique monétaire expansive, augmentation des salaires et blocage des prix de l'énergie et des droits différentiels à l'exportation prit sa place. Au Brésil, en revanche, la politique industrielle démarra comme antidote à la politique macroéconomique d'abord (le *PITCE*), et comme instrument de consolidation de la croissance économique plus tard (le *PDP*).

Cependant, le développement progressif des contradictions dans la politique économique, et la crise économique internationale imprimèrent leur marque sur la politique industrielle. En Argentine elles impulsèrent les premières initiatives de promotion industrielle, mais elles donnèrent aussi de la force aux mesures commerciales défensives. Au Brésil, elles conditionnèrent la mise en oeuvre du *PDP* et influencèrent le dessin du plan de relance économique de Mme Dilma Rousseff. Dans les deux cas, les préoccupations défensives par rapport au commerce international et le

¹⁴⁵ . *Hojeemidia.com.br*, « Sobre o oportunismo da CNI e de Robson Andrade », 15/04/2016.

¹⁴⁶ . *Valor Economico*, « Pimentel foi consultor de projetos públicos, diz presidente da CNI », 08/12/2011.

¹⁴⁷ . *CNI* (2012a), Mapa Estratégico da Indústria, 2013-2022. www.portaldaindustria.com.br.

¹⁴⁸ . *Valor Economico*, « CNI propõe metas para aumentar competitividade do país », 22/05/2013.

maintien de l'activité économique et de l'emploi furent les axes centraux, plutôt que la cohérence et la consistance entre instruments, mesures, secteurs bénéficiaires et objectifs déclarés.

L'augmentation des importations

Nous avons vu que l'industrie argentine produisait déjà à partir de 2007 à plein régime, au moins dans quelques secteurs clés comme la sidérurgie, le béton, l'aluminium et certains biens de consommation. Toutefois, l'excédent de demande commença à être comblé par les importations, une alternative plus simple et plus prudente que d'investir dans nouvelles machines de production, en particulier à cause de l'absence de crédit. De plus, l'économie était devenue très dépendante de l'importation de biens intermédiaires, un phénomène que nous avons étudié dans le chapitre III. C'est-à-dire que l'augmentation de la production locale entraîna une demande supérieure de biens importés. L'augmentation des importations en 2010 (46 % en glissement annuel) reflétait une croissance forte de l'activité et de l'investissement, mais elle était la preuve aussi qu'une part importante de l'augmentation de la demande n'avait pas été fournie par la production nationale (Coatz, 2011).

Lorsque la politique économique commença à montrer des problèmes de durabilité, le gouvernement argentin réagit assez vite. Les mesures les plus efficaces à court terme et à portée de la main étaient celles applicables à la frontière afin d'éviter l'épuisement des devises. Cela ne veut pas dire que le gouvernement argentin n'a pas essayé pendant cette période de développer des programmes de long terme qui abordaient les problèmes des entreprises argentines. Très souvent, le gouvernement prit exemple sur les programmes de croissance brésiliens. La création en 2008 du ministère de l'Industrie montrait l'engagement du gouvernement en faveur de la politique industrielle. La ministre Mme Deborah Giorgi était au courant des questions de politique industrielle (elle avait été secrétaire d'État à l'industrie du gouvernement radical en 2000-2002 et elle avait été conseiller de l'UIA).

La faiblesse de la politique industrielle

Un plan industriel national et le plan agricole national furent annoncés. En même temps, le gouvernement essaya d'améliorer le dessin de la politique industrielle, avec davantage de focalisation sur l'innovation et un élargissement de la gamme d'instruments disponibles aux entreprises. Ce serait institutionnalisé en 2008 avec la création du ministère de la Science et de la technologie (*MINCyT*), et l'introduction de nouveaux instruments qui cherchaient à passer d'une conception de « défaillances du marché » à un système fondé sur le soutien à certains secteurs productifs (Lavarello et Sarabia, 2015, p. 63). Deux nouveaux fonds de soutien de l'innovation furent créés (le *Fondo Fiduciario de Promoción de la Industria del Software* (*FONSOFT*), et le *Fondo Argentino Sectorial* (*FONARSEC*). Ces nouveaux instruments sélectifs cherchèrent à développer des technologies spécifiques (biotechnologie, nanotechnologie et numérique) capables

d'avoir des effets d'entraînement à toute la production industrielle. Comme au Brésil, ils tentèrent de réduire le fardeau fiscal des producteurs à travers des allègements fiscaux pour stimuler la biotechnologie¹⁴⁹.

Toutefois, en particulier dans le cas du ministère de l'Industrie, sa création était une réaction à la critique des industriels. Mais il manquait au gouvernement une stratégie définie. En fait il réintégra l'ancienne secrétaire d'État à l'industrie, mais sans augmenter les ressources et le personnel pour les tâches qui lui furent attribuées. Les mesures adoptées cherchaient à résoudre d'autres problèmes politiques (réduction du déficit commercial) ou avaient tendance à réagir aux pressions sectorielles spécifiques, généralement dans le sens d'accorder une protection face à la concurrence étrangère.

A la limite, l'État argentin répondit essentiellement aux problèmes de compétitivité par des mesures de politique commerciale. L'ouverture de l'économie, héritée des années 90 mais jusqu'ici intacte, fut renversée. Cette solution était préférable aux yeux des autorités de l'époque, car une dévaluation du peso argentin était impossible du point de vue de son impact sur les salariés. D'autre part, la solution des problèmes subis par les petites et moyennes entreprises aurait eu besoin d'une adaptation industrielle profonde. Or les moyens étaient insuffisants (et sur le plan financier et sur celui des capacités techniques de l'État) pour monter une politique industrielle axée sur la compétitivité de long terme.

En effet, la mise en œuvre des initiatives de longue durée avait tendance à se perdre dans le tourbillon administratif ou à voir ses impacts se diluer à cause de l'instabilité macroéconomique. La loi sur la biotechnologie, par exemple, n'a jamais été réglementée (Lavarello et Sarabia, 2015, p. 64).

Même le *Plan estratégico industrial 2020 (PEI 2020)*, présenté en 2011 et dont la préparation fut coordonnée par le ministère de l'industrie, souffrit de graves problèmes de conception et de mise en œuvre. L'élaboration du plan avait été précédée par des réunions de consultation avec le secteur privé, mais leur élan fut essentiellement politique. Le ministère de l'Industrie avait voulu, surtout, imiter le lancement d'un plan pour le secteur agricole fait quelques mois auparavant par le ministère de l'Agro - industrie, et aussi reproduire les plans industriels lancés au Brésil¹⁵⁰.

Le plan avait établi une série d'objectifs spécifiques pour la croissance et la consolidation de l'industrie nationale, en mettant l'accent sur onze secteurs de la production (ce qui représentait 80 % du PIB national industriel). Ces onze secteurs étaient les suivants : nourriture, cuir, chaussures et articles en cuir, textiles et habillement, foresterie, pièces automobiles et automobiles, machines agricoles, biens d'équipement, matériaux de construction, béton, fer et acier, aluminium, produits chimiques et pétrochimiques, produits

¹⁴⁹ . Loi 26.270/2007, B.O. 27/07/2007.

¹⁵⁰ . Interview avec Marcelo Marzochini, avril de 2015.

pharmaceutiques, logiciels et services informatiques. Il est facile de constater qu'il s'agissait de tous les principaux secteurs de l'économie argentine, ce qui montre les difficultés évidentes pour établir des priorités. De plus, le plan manquait de véritables outils promotionnels. Il fixa simplement des objectifs de croissance et d'exportation sans établir des mesures spécifiques associées.

Les représentants du secteur des pièces automobiles (AFAC), par exemple, avaient affirmé que le *PEI 2020* devrait comprendre des mécanismes visant à encourager les investissements productifs, y compris la réduction des droits à l'exportation sur la chaîne de valeur, en commençant par les pièces automobiles à plus forte valeur ajoutée et davantage de contenu local. L'AFAC demanda également l'augmentation des restitutions à l'exportation et l'égalisation des impôts payés par les pièces automobiles locales et leurs équivalents importés¹⁵¹. Aucune de ces mesures n'ont été mises en œuvre, compte tenu de leurs coûts budgétaires.

Dans d'autres cas, le *PEI 2020* reposait sur des hypothèses irréalistes. Par exemple, pour l'industrie chimique et pétrochimique, le plan comportait la réalisation d'investissements pour 25500 millions de DOLLARS AMÉRICAINS, l'élimination du déficit commercial du secteur et la création de 75000 nouveaux emplois. Cependant, ces objectifs étaient en réalité soumis à une condition non mentionnée, à savoir, la disponibilité du gaz naturel. La capacité de production était limitée, surtout pendant les mois d'hiver et les jours de températures estivales élevées.

Le plan contenait un fort biais protectionniste et mettait l'accent sur le remplacement des importations, plutôt que sur l'insertion dans les chaînes de valeur internationales. Le cas du secteur des meubles est paradigmatique à cet égard. Les deux seules mesures de soutien mentionnées dans le *PEI 2020* étaient : un accord d'autolimitation des exportations jusqu'en 2009 avec les représentants privés du Brésil (*Associação Brasileira das Indústrias do Mobiliário*) et de l'Argentine (*Federación Argentina Industria de la Madera y Afines*), et la mise en place depuis 2009 de licences d'importation non automatiques (LNA) dans 40 produits de la chaîne¹⁵².

En Argentine, le gouvernement a également mis au point des moyens de financement alternatifs pour tenter de générer un équivalent au financement industriel fourni par la *BNDES*. En Novembre 2008 avait été adoptée la loi 26.425 prévoyant la nationalisation du système de retraite. Le total des fonds gérés par des sociétés privées fut transféré en faveur du *Fondo de garantía de la durabilidad del sistema de pensiones (FGS)*, qui avait été créé l'année précédente avec des fonds du système de retraite de l'État¹⁵³. Le décret 2103/2008 a donc introduit des modifications au décret portant la

¹⁵¹ . *Informe Industrial*, 17/01/2012.

¹⁵² . Ministerio de Industria, Plan Estratégico industrial 2020.

¹⁵³ . Decreto 897/2007, B.O. 12/07/2007.

création du FGS. Auparavant, son objectif était non seulement la pérennité du système, mais aussi de « *contribuer à la mise en œuvre de ses ressources, selon les normes de sécurité et une rentabilité adéquate, pour le développement durable de l'économie nationale, afin de garantir le cercle vertueux entre la croissance économique durable et des ressources accrues pour le système argentin intégré (SIPA) et la préservation des actifs du Fonds* »¹⁵⁴.

La performance de ces actifs fut utilisée comme source de financement pour les programmes sociaux, y compris les programmes *Conectar Igualdad PRO.CRE.AR*, parmi autres¹⁵⁵. Le programme *Conectar Igualdad* prévoyait la livraison de trois millions d'ordinateurs du type sub-notebook à tous les élèves et enseignants dans l'enseignement secondaire public, dans un délai d'environ trois ans. A son tour, le programme *PRO.CRE.AR* prévoyait l'octroi des crédits pour la construction de 400 000 logements sociaux entre 2012 et 2016.

En plus de son but social évident, le FGS a manifestement cherché à financer la relance de l'économie. Le FGS a financé la mise en service de la centrale nucléaire *Atucha II*, le *SISVIAL* (infrastructure routière de la Province de Buenos Aires), le plan de financement de logements de la *Banco Hipotecario Nacional*, les centrales électriques de l'*ENARSA Brigadier Lopez et Barragan* (280 MW chacune). Dans certains cas, il fut utilisé pour financer l'investissement productif à caractère privé, tel que l'emprunt de 106 millions \$ US pour l'expansion de l'usine de *General Motors* à la ville d'Alvear (Province de Santa Fe)¹⁵⁶.

Une politique industrielle à la brésilienne

Cela dit, nous ne pouvons pas nous tromper à propos de la position, à cette époque, des entreprises brésiliennes à propos du commerce extérieur. Elles demandèrent aussi assez souvent la protection de l'État, notamment en ce qui concerne les importations en provenance de Chine. Au début du gouvernement Mme Rousseff, les préoccupations sur les effets de la crise internationale avaient effectivement déplacé l'axe de la politique industrielle afin de l'employer en tant que mécanisme de compensation à la tendance à l'appréciation du real brésilien et comme mécanisme de protection face à la concurrence des importations.

La réforme des instruments de défense commerciale faisait partie de l'ordre du jour des mesures demandées par le secteur privé et le Brésil fut l'un des principaux utilisateurs de mesures antidumping. Motta Veiga, Rios et Naidin (2013) vérifièrent que les secteurs bénéficiaires des mesures antidumping

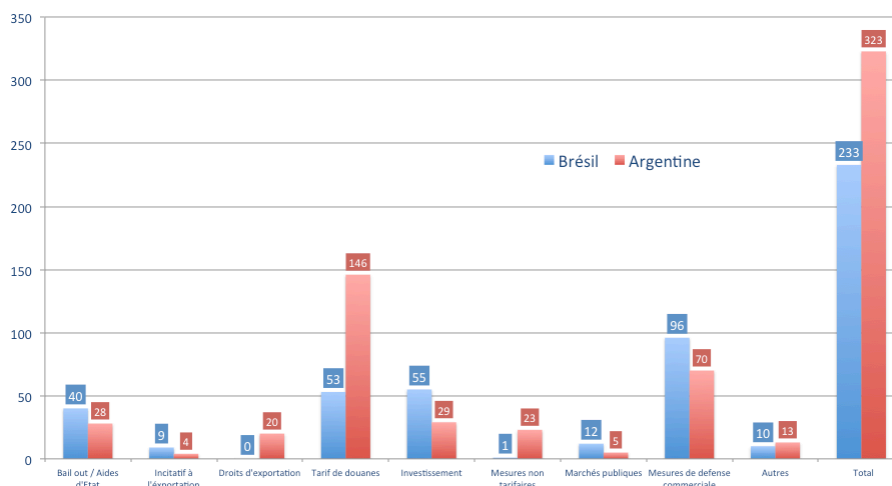
¹⁵⁴ . Nouveau paragraphe e) de l'article 1, Décret N° 897/07.

¹⁵⁵ . Le Brésil avait un régime similaire, le "Regime Especial de Incentivo a Computadores para Uso Educacional" (Reicomp) e le « Programa Um Computador por Aluno » (Prouca). Créés par la loi 12.715, du 17 septembre 2012. Pourtant, au lieu de financer l'achat des ordinateurs, ils prévoyaient des exonérations sur le IPI et le PIS-PASEP/ COFINS.

¹⁵⁶ . [http ://www.fgs.anses.gob.ar/](http://www.fgs.anses.gob.ar/).

furent très souvent de gros fournisseurs de biens intermédiaires (béton, acier). La contradiction avec une politique de promotion de la compétitivité et d'engagement dans les chaînes de valeur mondiales était évidente. Cependant, elle s'explique par leur poids dans l'ensemble de l'économie brésilienne et leur capacité de *lobby*. De même, une partie importante des mesures gouvernementales, ou de « politique de contenu local », telle qu'elle fut appelée, visaient le remplacement des importations. Le gouvernement faisait de plus en plus appel à des incitatifs pour la promotion des fournisseurs locaux, par exemple dans le programme *INOVAR Auto*. En Argentine, cependant, le remplacement des importations reposait principalement sur les mesures tarifaires et non tarifaires, sans focus sur l'innovation et les coûts des entreprises. La différence dans l'approche des unes et des autres est évidente dans le Figure suivant (Figure 5.11).

Figure 5.11. L'Argentine et le Brésil : Mesures commerciales par type



Source : élaboration de l'auteur sur données de www.globaltradealert.com. Consulté : mars 2016

Mais fondamentalement, le gouvernement brésilien retrouva ses capacités à développer et mettre en œuvre des politiques industrielles. De lourdes erreurs furent commises, comme dans le cas de la politique de sélection des « champions nationaux », qui a coûté des millions de *Reais* à la *BNDES*. Cette affaire montra les difficultés de mise en œuvre d'une politique industrielle neutre, en particulier dans un contexte de crise économique, et d'accès privilégié des grandes entreprises aux couloirs de l'État.

Au cours du deuxième mandat de Da Silva (Lula), la politique économique et industrielle fut conduite par le ministre des finances M. Mantega, le nouveau ministre de l'industrie et du développement, M. Miguel Jorge, et le nouveau président de la *BNDES*, M. Luciano Coutinho. Au milieu de la crise financière mondiale, l'augmentation du niveau du crédit dans l'économie fut

priorisée. D'autre part, le président M. Da Silva (Lula) et son ministre des finances partageaient le même avis : pour que le Brésil devienne un acteur global, il lui fallait aussi avoir des entreprises mondiales.

De cette manière, le financement généreux de la *BNDES*, qui aurait dû être dirigé vers des secteurs au plus grand potentiel de diffusion des technologies, a également été employé pour bénéficier à des secteurs forts dans la production de matières premières, mais avec un bon dialogue avec le gouvernement. Ainsi, au lieu d'avancer vers le changement de la structure de la production, les politiques de financement *BNDES* poussèrent souvent la consolidation des groupes brésiliens dans des secteurs traditionnels ou la création de monopoles dans le secteur des services¹⁵⁷.

Une grande partie des crédits de la *BNDES* aux entreprises furent accordés avec un intérêt annuel estimé à 6 %. Le coût moyen du financement par le Trésor était à l'époque d'environ 10 % par an. La différence des taux fut financée par le Trésor. Selon les calculs effectués par le ministère des finances, ce coût supplémentaire est de 13 milliards de *Reais* 2009 en juin 2013¹⁵⁸.

La politique de « champions nationaux » remporta quelques succès, comme la consolidation de *Totvs*, mais elle a aussi été derrière quelques scandales économiques. La *BNDES* avait parrainé la fusion de *Telemar* et *Telecom Brasil*, deux des plus grandes entreprises de l'industrie des télécommunications du pays. Pour créer l'OI le gouvernement a dû changer la loi de la concurrence afin de permettre la fusion, alors que M. Mantega avait libéré 2,56 milliards de \$ pour la financer¹⁵⁹. La nouvelle compagnie fit faillite quelques années plus tard¹⁶⁰. Le même sort fut réservé au groupe *EBX* du milliardaire M. Eiker Batista. Celui avait bénéficié de prêts généreux de la *BNDES*, du *Banco do Brasil* et de la *Caixa federal*¹⁶¹.

¹⁵⁷. Au milieu de la crise, par exemple, l'une des entreprises de l'industrie alimentaire traditionnelle, *Perdigão*, avait subi des pertes de milliards de dollars, ce qui avait conduit la société à la quasi-faillite. La même chose arriva à *Aracruz Celulose*, un autre géant dans son secteur d'activité. Pour éviter que ces entreprises tombent, la *BNDES* a contribué avec des milliards de reais afin de devenir leur partenaire et de les forcer à fusionner avec leurs principaux rivaux - *Sadia* et *Votorantim Celulose*. La *BNDES* a retenu près d'un tiers du capital de *Fibria*, la société issue de la fusion entre *Aracruz* et *Votorantim*, qui deviendrait, grâce à un crédit abondant de la *BNDES*, la plus grande société du monde dans le secteur¹⁵⁷. Cette politique a également permis l'acquisition des entreprises argentines par des sociétés brésiliennes : les abattoirs *Quickfood*, *Finexcor* et *Swift*, la compagnie du béton *Loma Negra* et *Acindar*, fort dans le secteur de l'acier (Lavarello et Saravia, 2016, p. 41).

¹⁵⁸. *Revista Exame*, « A política de campeões nacionais naufragou. Veja o porquê », 8/11/2013.

¹⁵⁹. *Folha de S. Paulo*, « Oi fecha compra da BrT por R\$ 5,86 bi », 28/04/2008. *Revista Exame*, « A política de campeões nacionais naufragou. Veja o porquê », 8/11/2013.

¹⁶⁰. *Carta Capital*, « OI, a falência da "supertele" », 21/06/2016. *O Estado*, «BNDES decide abandonar a política de criação de 'campeãs nacionais' », 22/04/2013.

¹⁶¹. *Revista Exame*, « A política de campeões nacionais naufragou. Veja o porquê », 8/11/2013.

Mais dans son ensemble, le gouvernement brésilien réagit rapidement à la crise économique mondiale. Nous avons déjà dit que le *PDP* avait été lancé dans un contexte de croissance économique, et plusieurs aspects durent être adaptés au nouveau contexte. Les instruments fiscaux (placés sous la responsabilité du ministère des finances), furent pour la plupart mis en œuvre simultanément au lancement du *PDP*. La *MP* 428/08 (devenue loi 11.774/08) mit en place la majorité des mesures annoncées dans le cadre du *PDP*. Cependant, la plupart des incitations, en particulier les exonérations d'impôts et ceux de nature financière, avaient pour but d'accroître l'investissement et la production dans un contexte de croissance économique (au moment du lancement du *PDP*, le PIB progressait à un rythme annuel dépassant les 6 %). Les exonérations fiscales proposées semblaient, donc, suffisantes pour stimuler l'expansion de l'investissement. A partir de décembre 2011, les initiatives du *PDP* furent renforcées par des mesures directement destinées à lutter contre la crise. Dans l'évaluation de la *CNI*, cependant, elles étaient limitées à quelques industries (*CNI*, 2012).

En revanche, la *BNDES*, responsable de la plupart des incitations financières annoncées, fut plus rapide dans la restructuration et l'expansion de ses lignes de financement. Au cours des deux premières années du gouvernement Mme Rousseff, les moyens mis à disposition par l'investissement du Trésor pour le financement, la production et les exportations par la *BNDES* furent successivement élargis¹⁶². Néanmoins, elle-même trouvait des difficultés opérationnelles pour entrer dans de nouveaux créneaux, comme les emprunts pour financer le capital de risque pour l'innovation dans les entreprises (*CNI*, 2012b).

Les autres instruments prévus dans le *PDP*, de nature plus complexe, se sont ressentis eux aussi des problèmes de coordination entre les organismes gouvernementaux. Encore une fois, l'effort commun et la coordination institutionnelle se sont révélés être le maillon faible dans la mise en œuvre de la politique industrielle (*CNI*, 2012b).

5.5. Conflit ouvert et effondrement de la coalition.

L'an 2015 fut le dernier du deuxième mandat de Mme Cristina Fernández en Argentine et le premier du deuxième mandat de Mme Dilma Rousseff au Brésil. Le *FPV* avait de bonnes chances de remporter les élections prévues pour le mois d'octobre, et la présidente Mme Rousseff venait de les remporter avec 51,64 % de votes. Malgré cela, le processus d'érosion de leurs respectives coalitions politico-économiques s'accéléra rapidement¹⁶³.

¹⁶² . La *MP* 564, d'avril 2012, a autorisé de nouveaux emprunts du gouvernement de l'Union en faveur de la *BNDES* (un supplément de 45 milliards de reals). De cette manière, le total engagé depuis 2011 (par la loi 12453 du 21/07/2011) arriva à 100 milliards de reals. La *MP* 594, du 6 décembre 2012, a autorisé une augmentation de 312 milliards de reals de la valeur des opérations de financement de la *BNDES* qui pouvaient être subventionnées par l'Union. (Motta Veiga, Rios, Gaidin, 2013, p. 20).

¹⁶³ . Mme Dilma Rousseff a remporté les élections avec justesse, à la tête d'une coalition (Com a Força do Povo) composée des PT, PMDB, PSD, PP, PR, PDT, PRB, PROS, PCdoB.

Dans les deux cas les symptômes de rétraction du cycle économique et d'épuisement des mesures d'expansion fiscale précipitaient la fin de leurs coalitions de soutien. Cependant, le dénouement fut très différent en Argentine et au Brésil.

Marche et contre-marche en Argentine

Fin 2013 et pendant la première partie de 2014 le gouvernement de Mme Fernandez avait essayé quelques mesures de modération des dépenses publiques et entama des initiatives afin de rétablir les liens avec la communauté financière internationale. Un nouveau « trio » de fonctionnaires fut chargé de conduire la politique économique. Le gouverneur de la province du Chaco, M. Jorge Capitanich, connu pour ses positions prudentes au niveau de la fiscalité, fut nommé chef du Conseil de Ministres. M. Juan Carlos Fabrega, technicien de carrière respecté de la Banque centrale, fut nommé président de cette dernière. Enfin, le nouveau ministre de l'économie, le jeune M. Axel Kicilof, fut chargé, malgré ses crédenciers hétérodoxes, d'introduire quelques mesures de modération dans les dépenses publiques. Le secrétaire du commerce, M. Guillermo Moreno, symbole des interventions de l'État dans l'économie, fut limogé. Pendant l'été 2014 le gouvernement introduisit une dévaluation du peso, le taux d'intérêt de référence augmenta et la *BCRA* commença à réduire la masse monétaire¹⁶⁴. En mars 2014 (la fin de l'été est une période clé dans les relations entreprises-salariés à cause des habituelles négociations de salaires) le gouvernement est allé plus loin en annonçant la réduction des subventions aux services publics et des limitations aux négociations au niveau des branches de la production¹⁶⁵.

En novembre 2013, se tournant à nouveau vers les marchés financiers, le gouvernement clôtura un accord pour indemniser la compagnie espagnole *REPSOL* pour l'expropriation de la pétrolière *YPF*¹⁶⁶. Des négociations avec le Club de Paris furent immédiatement entamées. Le 29 mai 2014 un accord fut annoncé¹⁶⁷. La seule barrière restait les fonds « vautours », un groupe de fonds spéculatifs conduits par *NML Capital* et *Aurelius*, qui avaient racheté les obligations de ceux qui n'avaient pas accepté les restructurations de dettes de 2005 et 2010. Ces Fonds avaient déposé plainte contre l'Argentine devant l'un des juges du district de New York. Ce dernier menaçait de bloquer les remboursements de la dette restructurée transitant par les États-Unis¹⁶⁸.

Voir Liste des parties politiques brésiliens dans l'Annexe 4.3

¹⁶⁴. *Lapoliticaonline*, « Cristina confirmó que se quiere ir de la mejor manera posible », 29/03/2014.

¹⁶⁵. *Pagina12*, « Es una reducción de subsidios con redistribución », 28/03/2014.

¹⁶⁶. *El Mundo*, « YPF acuerda pagar a Repsol 3.700 millones por la expropiación », 26/11/2013.

¹⁶⁷. *La Nación*, « El comunicado oficial del acuerdo entre la Argentina y el Club de París », 29/05/2014.

¹⁶⁸. *El Cronista*, « Tras el discurso 'amigable' de Cristina con los "buitres" esperan fuertes subas en bolsa », 23/06/2014.

Face à l'intransigeance des fonds spéculatifs et au milieu d'un climat propice aux consignes nationalistes, le gouvernement fit demi-tour et mit fin aux négociations avec les créanciers internationaux en juillet 2014¹⁶⁹.

Toutes les mesures prises jusqu'ici par le gouvernement avaient le même objectif, celui de diminuer la pression sur les comptes courants produite par l'inflation, la réduction de l'excédent commercial et la fuite de capitaux. Une fois perdu l'espoir d'un accord qui aurait permis de récupérer les moyens de financement de l'économie, Mme Fernandez décida de poursuivre les politiques d'intervention sur les prix des produits de consommation et le commerce extérieur, et d'approfondir les transferts de fonds publics pour soutenir le niveau de demande de l'économie. Quitte à tolérer la détérioration progressive des comptes publics et de la croissance économique, le gouvernement décida d'éviter le coût politique d'imposer des mesures d'austérité avant les élections d'octobre 2015.

Le gouvernement argentin décida, donc, de maintenir sa politique économique afin de conserver les votes fournis par le pilier de sa coalition de soutien, constitué des salariés et des travailleurs informels. Des mesures impopulaires auprès des classes moyennes et ses producteurs agricoles et industriels furent maintenues ou renforcées. A l'exemple des restrictions aux achats de devises par des particuliers qui, en accord avec une pratique très répandue, voulaient convertir leurs pesos (AR\$) en dollars des États-Unis pour échapper aux effets de l'inflation sur leurs épargnes. Les limitations s'accroissaient progressivement pour inclure d'autres domaines, comme le tourisme. La mesure fut surnommée « sabot de devises » (*cepo cambiario*) par la presse (Damill et Krenkel, 2014, Position 2305).

En 2014 et surtout en 2015, face aux élections générales, le gouvernement essaya de compenser la perte de pouvoir d'achat et le ralentissement de l'économie avec des programmes visant à garantir la demande de biens de consommation populaire (*Ahora12*, *Precios Cuidados*), l'achat d'électroménager (*Renovate*), la construction des logements sociaux (*PRO.CRE.AR bicentenario*), les crédits aux petites entreprises (*Creditos bicentenario*) ou encore des projets d'infrastructure (*FONDEAR*). Le financement de ces mesures avait pour cause davantage de pression fiscale sur les producteurs ruraux, les revenus de la classe moyenne urbaine, mais aussi sur la tranche des salariés les mieux rémunérée. Tout

¹⁶⁹ . L'Argentine fut condamnée par la justice américaine à verser 1,3 milliard de dollars à des fonds "vautours" détenant moins d'un pour cent de la dette. Pourtant, le gouvernement argentin s'est y refusé, car les clauses introduites dans les obligations restructurées auraient obligé le pays à améliorer les conditions offertes aux 93 % des créanciers qui avaient déjà accepté d'échanger leurs papiers. Face au blocage décidé par le juge américain Thomas Griesa, le gouvernement argentin fit approuver par le Congrès un projet de loi qui prévoyait de faire passer le versement des échéances de la dette de la place financière de New York à celle de Buenos Aires. Voir : *BBC.com*, « Congreso argentino aprueba ley de pago soberano de la deuda externa », 11/09/2014.

particulièrement, le gouvernement s'est financé à travers l'émission monétaire (Damill et Frenkel, 2015). Le gouvernement avait finalement perdu la capacité de gérer un programme économique soutenable sans mettre en collision les intérêts des éléments constituant sa coalition de support. La préservation des conditions favorisant l'ensemble des entreprises nationales, y compris celles intéressées à exporter et à intégrer leur production aux marchés internationaux, aurait demandé un redressement de la politique fiscale. Celui était impossible sans éroder le pouvoir d'achat des classes populaires.

Le prix du choix fait par le gouvernement fut celui d'aliéner définitivement la classe moyenne et le pilier « productiviste » de sa coalition, à l'exception du secteur minoritaire des petites et moyennes entreprises, dépendantes elles-mêmes de la fermeture de l'économie. En octobre 2015 le *FPV* fut défait par une nouvelle coalition de centre-droite. Cette coalition, supportée du point de vue électoral par la classe moyenne urbaine, avait promis un programme de relance économique centré une nouvelle fois sur les producteurs ruraux et industriels.

La crise brésilienne et la chute de la présidente Mme Rousseff

Au Brésil, en revanche, la rupture de la coalition de soutien eut des conséquences beaucoup plus dramatiques et inattendues, par comparaison à la simple possibilité d'une défaite électorale. Dramatiques parce qu'elles entraînèrent un processus d'*impeachment*, un événement assez rare, même pour les jeunes démocraties latino-américains. Mais surtout inattendues, car l'alliance du *PT* avec des partis de centre-droite et la mise en place d'un programme économique « libéral », ne laissaient pas prévoir un bouleversement pareil.

Le 2 décembre 2015 le président de la Chambre des députés, Eduardo Cunha, accusé lui-même de corruption¹⁷⁰, accepta la demande d'*impeachment* contre la présidente Mme Rousseff pour « crime de responsabilité », à cause de l'autorisation de manipulations comptables pour maquiller le déficit public. L'encadrement du maquillage fiscal (*pedaladas fiscais*) comme crime constitutionnel était fort controversé¹⁷¹. Le destin final de la demande, introduite moins d'un an après l'inauguration du deuxième mandat, n'était pas évident au début. Elle était la 48e contre Mme Dilma Rousseff. Les anciens présidents F.H. Cardoso et Da Silva (Lula) da Silva avaient survécu respectivement à 14 et 36 demandes d'*impeachment*¹⁷². Pourtant, le 31 août 2016 les sénateurs décidèrent de la destitution de la présidente Mme Dilma Rousseff par 61 voix contre 20, soit bien plus que les deux tiers nécessaires et avec le soutien de la majorité des

¹⁷⁰. *O Globo*, « Eduardo Cunha é condenado a mais de 15 anos de prisão na Lava Jato », 31/03/2017

¹⁷¹. *O Globo*, « Pedalada fiscal é crime de responsabilidade? », 01/04/2016.

¹⁷². *El Cronista*, « Impeachment en Brasil : Por qué puede caer Dilma Rousseff », 22/04/2016 et *El País*, « Quando o PT estava do outro lado : sigla lidera pedidos de impeachment », 18/04/2016.

brésiliens¹⁷³. Le jour de la destitution de Mme Dilma Rousseff sept des huit partis qui constituaient la coalition électorale de 2014 quittèrent le gouvernement et leurs députés votèrent en faveur de l'*impeachment*¹⁷⁴. Seul le *Partido Comunista do Brasil* (PCdoB) fit exception.

Pourquoi cette fois-ci une demande d'*impeachment* amena-t-elle à la destitution d'un(e) président(e) ? Les événements sont trop récents et sortent d'ailleurs du cadre de ce travail, centré sur la relation entre les coalitions politiques et les politiques face à la mondialisation économique. Tout particulièrement, le rôle qu'a joué la politique économique dans la chute de Mme Rousseff reste toujours obscur. La politique d'austérité adoptée par Mme Rousseff fut continuée par ses adversaires, qui avaient cependant voté sa destitution au Congrès.

L'isolement politique

Au début de son mandat, la présidente Mme Rousseff avait été obligée, comme d'ailleurs le président Da Silva (Lula), de promouvoir des partenariats avec un grand nombre de partis politiques afin de remédier à l'extrême fragmentation qui caractérise le Congrès brésilien. Donc, pour faire passer ses initiatives, l'équipe de Mme Rousseff a formé avant même d'atteindre le gouvernement une coalition de dix partis politiques. La présence de M. Michel Temer comme vice-président renforçait l'alliance que le PT avait déjà avec le PMDB. La présidente Mme Rousseff avait formé un cabinet dont seulement 12 ministres sur 38 appartenaient au PT (Gomez Bruera, 2016, Position 244). Pourtant, son style de travail centralisé et son manque d'intérêt pour les compromis typiques de la politique de partis, lui firent négliger ses alliés parlementaires. A la fin de son premier mandat, Mme Rousseff avait commencé à isoler le PMDB, la plus grande base de sa coalition parlementaire. Elle préféra favoriser plutôt de nouveaux partis, tels le PSD et le *Partido Republicano da Ordem Social* (PROS), considérés comme plus dociles¹⁷⁵.

Le lendemain de sa réélection, et en dépit d'une défaite prévisible, le gouvernement a décidé d'imposer son propre candidat à la présidence de la Chambre des députés. Ce pari est allé à l'encontre d'Eduardo Cunha, le candidat du PMDB, son principal allié au Congrès. Cunha était un membre du secteur critique de l'alliance du PMDB avec le PT, et le gouvernement craignait qu'il ne fût pas une garantie d'alignement de la chambre sur les initiatives législatives du *Planalto*¹⁷⁶. Malgré l'opposition de la présidence de la République, Cunha remporta l'élection avec 267 députés sur 513. Le

¹⁷³ . *Le Monde*, « Brésil : la présidente Dilma Rousseff destituée », 01/09/2016.

¹⁷⁴ . *El Cronista*, « Impeachment en Brasil : Por qué puede caer Dilma Rousseff », 22/04/2016.

¹⁷⁵ . DW Noticias, « Os fatores que levaram a queda da Dilma », 31/08/2016.

¹⁷⁶ . Le nom du palais présidentiel à Brasília, employé souvent comme métonymie du pouvoir exécutif brésilien.

candidat du *PT*, M. Arlindo Chinaglia, recueillit seulement 136 votes, un signal de l'isolement du gouvernement¹⁷⁷.

L'obsession de Mme Rousseff, atteindre plus d'autonomie par rapport aux acteurs sociaux, économiques et politiques, a fini par isoler le gouvernement et par générer ce qu'il craignait le plus : être à leur merci.

La crise économique

Ayant surmonté le défi électoral, la présidente Mme Rousseff a décidé de répéter la recette essayée par Da Silva (Lula) au début de son premier mandat. C'est-à-dire de prioriser la récupération de la confiance des acteurs économiques à travers la mise en place de mesures d'austérité. La garantie devait être, encore une fois, le capital politique de la figure présidentielle. En effet, elle était obligée de donner de la crédibilité à une politique économique qui ne pouvait plus satisfaire tous les secteurs et masquaient leurs intérêts contradictoires. Cependant, à différence de Da Silva (Lula), son capital était déjà anéanti par quatre ans de gouvernement.

Le lendemain de l'élection de Mme Rousseff, le poste de ministre des finances fut occupé par Joaquim Levy. Une combinaison de rigueur fiscale pour réduire le déficit, et d'augmentation du taux *Selic* (jusqu'à 14,25 %) pour faire face à l'inflation, fut mise en place. Cette combinaison eut un effet désastreux sur l'activité économique et contribua à réduire davantage les revenus fiscaux. Comme responsable de l'ajustement budgétaire, Levy arriva au ministère des finances soutenu par le marché financier et les économistes orthodoxes¹⁷⁸. La politique d'austérité fut au début acceptée par l'arc politique. L'opposition avait elle-même plaidé pour une baisse des dépenses publiques au cours de la campagne présidentielle de 2014. Et bien que la décision d'appliquer la rigueur fiscale ait été vue avec étonnement et déception par le *PT* et les mouvements sociaux liés au parti, les attaques directes envers la présidente et même le ministre furent relativement timides au début.

Levy a pourtant rencontré des difficultés à mener les politiques qu'il prônait. Ses propositions les plus dures furent assouplies après les débats au sein du gouvernement. D'autres ministres, parmi d'autres celui chargé de la planification, M. Nelson Barbosa, préférèrent une réduction plus douce, combinée à une augmentation des impôts. En mai 2015, par exemple, l'équipe économique a annoncé des économies d'urgence pour 69 milliards de *Reais*. Selon les rapports parus dans la presse, Levy avait soutenu une réduction de 80 milliards. Les ministères de la Maison civile et de la planification avaient cherché à limiter les épargnes à 60 milliards de

¹⁷⁷ . *NoticiasUOL.com.br*, « Eduardo Cunha é eleito presidente da Câmara dos Deputados », 01/02/2015.

¹⁷⁸ . BBC Brasil, 18/12/2015.

*Reais*¹⁷⁹. En juillet fut annoncée une réduction de l'excédent primaire (à l'exclusion du paiement des intérêts de la dette) de 1,1 % à 0,15 % du PIB, à nouveau jugé trop flexible selon le ministre et les marchés financiers. Enfin, le gouvernement a envoyé au Congrès une proposition visant à réduire l'objectif d'excédent de comptes publics pour 2016 de 0,7 % à 0,5 % du PIB. Levy a exprimé son mécontentement et il a critiqué l'argument selon lequel l'objectif devait être sacrifié afin qu'il puisse préserver le programme *Bolsa Família*¹⁸⁰.

En raison des relations tendues entre la présidence et le Congrès, autres mesures importantes impulsées par le ministre sont arrivées au point mort. La mesure provisoire 694, qui réduisait les incitations fiscales à l'innovation des entreprises et permettait au gouvernement d'économiser 10 milliards, ne fut adoptée. La proposition, qui touchait directement l'industrie, contribua pourtant à briser les relations avec le secteur¹⁸¹.

Manquant de soutien au Parlement, le gouvernement a coupé les dépenses de court terme, ce qui ne fit qu'aggraver la récession économique. La stratégie d'ajustement était donc vouée à l'échec en raison de la chute des revenus fiscaux. Alors que la récession progressait, et que parallèlement tombait la popularité de la présidente, l'opposition commença à voter contre les mesures d'ajustement pour saboter le gouvernement. La mesure provisoire N° 665/14, qui limitait l'accès à l'assurance chômage et aux bénéfices de la prévoyance sociale, déclenchèrent le « feu ami » du *PT* contre la politique économique. Le président du *PT*, M. Rui Falcão, a même proposé que Levy quitte le gouvernement¹⁸².

Enfin, même les acteurs financiers commencèrent à jouer contre le gouvernement et le ministre en personne. En novembre, les rumeurs selon lesquelles M. Levy serait remplacé par l'ancien président de la banque centrale M. Henrique Meirelles, enthousiasmèrent la Bourse. En septembre 2015 l'agence de notation financière *Standard and Poor's* avait placé la dette souveraine du Brésil en catégorie spéculative. Le mouvement fut suivi en décembre par *Fitch*¹⁸³.

Les affaires de corruption (*Lava Jato*, *Petrolao*) n'épargnaient aucun parti politique, mais elles atteindraient particulièrement la crédibilité du gouvernement. La popularité de la présidente tomba à 8,2 % en août 2015 et des millions de brésiliens sortirent dans les rues pour manifester en

¹⁷⁹ . *Folha de Sao Paulo*, « Governo anuncia corte de R\$ 69 bilhões no Orçamento nesta sexta », 22/05/2015.

¹⁸⁰ . *Folha de Sao Paulo*, « Mudar meta fiscal para manter Bolsa Família é 'inconveniente', diz Levy », 23/11/2015.

¹⁸¹ . *Camara dos deputados do Brasil/ Noticias*, « Especialistas criticam corte de incentivo à pesquisa tecnológica previsto em MP », 15/10/2015

¹⁸² . *O Globo*, « Rui Falcão diz que sua opinião sobre Levy é a do PT », 19/10/2015. Démenti par la présidente elle-même, Falcão déclara qu'il n'exprimait pas sa posture individuelle, mais celle du parti.

¹⁸³ . *AFP*, 16/12/2015

faveur de sa démission¹⁸⁴.

L'impopularité du gouvernement, l'extrême excitation et la polarisation des acteurs politiques, l'éloignement des acteurs de la société civile (les syndicats notamment) et une accélération de la dégradation économique se sont combinés. A ces facteurs s'est ajouté en décembre 2015 le risque de changement de la politique économique.

En effet, le 14 décembre la présidente Mme Rousseff accepta finalement la démission de M. Joaquim Levy. Il quitta le ministère après une escalade de divergences avec la présidente sur la profondeur des mesures de rigueur fiscale qu'il fallait adopter. Son remplaçant, M. Nelson Barbosa, jusqu'ici ministre de la planification, fut mal accueilli par les marchés¹⁸⁵. Ancien membre de l'équipe de M. Mantega, sa désignation était la victoire des partisans de mesures d'austérité plus flexibles¹⁸⁶. Le candidat préféré des secteurs financiers et industriels, mais aussi de M. Da Silva (Lula), était l'ancien chef de la Banque centrale, M. Enrique Meirelles¹⁸⁷.

M. Barbosa eut des difficultés à élaborer un programme pour la relance de l'économie. Sa proposition d'augmentation de l'impôt sur les transferts bancaires (*CPMF -Contribuição Provisória Sobre Movimentação Financeira*) considéré comme essentiel pour récupérer l'équilibre fiscal, fut arrêtée au Congrès. Les insinuations selon lesquelles le gouvernement avait en vue des augmentations des impôts sur la rente, générèrent de fortes réactions négatives¹⁸⁸. Même les partisans de la présidente admettaient qu'elle n'était pas en capacité de mettre en place les mesures nécessaires pour sortir le pays de la crise¹⁸⁹. L'opinion généralisée sur l'inaptitude du gouvernement à relancer l'économie a joué un rôle parallèle au rejet de la population, indignée par les scandales de corruption.

En Argentine, une rupture de la coalition populaire-productiviste à cause de la politique économique, qui n'était plus en conditions de satisfaire les intérêts contradictoires de ses membres, fut à l'origine de la défaite électorale du gouvernement. Au Brésil, en revanche, la division entre les secteurs populaire et productiviste ne s'est pas trouvée dans la politique économique. En revanche, une crise éclata, localisée au plan de la coalition politico/parlementaire. Mais cette crise finit par entraîner l'aile productiviste qui, même de manière passive, faisait partie de la coalition socio-économique de laquelle le gouvernement tirait sa légitimité, et qui était le principal bénéficiaire des mesures gouvernementales. Paradoxalement,

¹⁸⁴. Pourtant, sa popularité était remontée à 18 % la veille du vote sur l'*impeachment*. Blastingnews, 08/05/2016.

¹⁸⁵. *Noticias.terra.com.br*, « Dilma troca ministro da fazenda em meio da crise », 18/12/2015.

¹⁸⁶. *Noticias.terra.com.br*, « Indicação de Barbosa marca vitória de 'ajuste brando' sobre 'ajuste duro' », 18/12/2016.

¹⁸⁷. *Folha de S. Paulo*, « Depois de quase ser ministro de Dilma, Meirelles vira homem forte de Temer », 30/04/2016.

¹⁸⁸. *Folha de S. Paulo*, « Dilma quer aumentar impostos em 2017 », 03/04/2016.

¹⁸⁹. *Jornal O Povo*, « Para Luis Nassif, Dilma precisa sair do isolamento », 15/09/2015.

l'aile sociale qui avait été pénalisée par la nouvelle politique économique (*PT, CUT*), maintenant son support au gouvernement jusqu'à la fin, bien que démoralisée et démobilisée.

En Argentine, où la coalition majoritaire avait perdu quelques éléments jusqu'à devenir minoritaire, les élections d'octobre 2015 mirent un point final à une expérience politique, dans l'espoir de changer la direction de la politique économique, commerciale et industrielle. Mais au Brésil, ces politiques avaient déjà été modifiées avant la destitution de la présidente Mme Rousseff. Le processus d'*impeachment* eut en réalité pour but de changer la direction politique, afin d'assurer la continuité de la politique fiscale, commerciale et industrielle déjà adoptée par Mme Rousseff. Il nous reste, pourtant, à regarder de plus près le rôle joué par les hommes d'entreprises dans la conjoncture critique de rupture des coalitions en Argentine et au Brésil.

5.6. Relations avec le secteur industriel à la fin de chaque cycle politique

L'ensemble des chefs d'entreprise dans l'opposition en Argentine

Les relations du gouvernement argentin avec l'*UIA* commençaient à se détériorer au fur et à mesure que les coûts de production montaient à cause de l'inflation, et l'appréciation du taux d'échange exposait les producteurs nationaux à la concurrence des biens importés. La plupart des entreprises et des représentants de l'Union n'étaient pas par principe ennemis de la protection commerciale, mais ils préféraient la protection horizontale fournie par la dévaluation de la monnaie, plutôt que l'éventail des mesures d'intervention mises en place par le gouvernement. Pire encore, plusieurs mesures établies afin de maîtriser les variables économiques, comme l'inflation et la balance de compte courant, gênaient l'activité économique, plutôt que de l'encourager. Au contrôle de coûts dans les chaînes de production, que les hommes d'entreprise considéraient comme une intervention dans le management des usines de production, le gouvernement a ajouté le contrôle sur le transfert de devises. Vers 2012, l'obligation de conversion en pesos (AR\$) des dollars des États-Unis obtenus grâce aux exportations deviendra le premier objet de préoccupation des industriels. Le délai de 15 jours imposé par la Résolution 145/2012 était inférieur au délai de paiement courant dans l'opération des exportations. De plus, les producteurs devaient ensuite acheter les mêmes dollars à la Banque centrale pour importer les biens intermédiaires nécessaires à la production. L'importation elle-même était subordonnée à des licences d'importation. Les autorisations pour l'achat de devises, aussi bien que l'obtention de licences, étaient souvent inférieures aux besoins déclarés par les entreprises¹⁹⁰.

¹⁹⁰ . Lettre de l'Union Industrial Argentina à la ministre de l'industrie, La Nación, 14/07/2012.

M. De Mendiguren, du secteur *Industriales*, avait été élu président de l'*UIA* en 2011, selon l'accord d'alternance avec le secteur *Celeste y Blanca*. Nous avons vu qu'il cultiva une relation proche avec le gouvernement. Pourtant, il finira par rompre avec la présidente Mme Fernández à cause de désaccords sur la politique économique. Son mandat se termina en 2013. Cette fois le poste de président de l'association correspondait au secteur *Celeste y Blanca*. Ce dernier choisira M. José Urtubey, président de *Celulosa Argentina*, une grosse entreprise productrice de pâte cellulosique. Le gouvernement introduisit un veto à la candidature de M. Urtubey, car il était le frère du gouverneur de la province de Salta, issu également du parti Péroniste, mais qui s'était rangé avec les producteurs agricoles lors de la crise des droits d'exportation. Pire encore, le gouverneur était lui-même un possible candidat à la présidence de la République. Les pressions du gouvernement finirent par convaincre les industriels qu'il était mieux de choisir un autre candidat. M. Héctor Mendez, l'ancien président entre 2007 et 2011, fut élu comme alternative¹⁹¹. M. Mendez n'était pas un partisan du gouvernement, mais au moins il ne participait pas aux divisions internes du parti au pouvoir. Dès l'arrivée à son poste, M. Mendez fut l'avocat d'une nouvelle dévaluation du peso argentin et de l'annulation des restrictions à l'importation de biens intermédiaires¹⁹².

Au Brésil : tout le monde ou presque quitte le bateau qui coule

Au Brésil, les relations de la classe des chefs d'entreprise avec le gouvernement étaient ambiguës. Les industriels avaient de très bons souvenirs du second mandat de Da Silva (Lula). A la croissance économique soutenue s'ajoutait une politique de soutien du secteur à travers le Programme d'accélération de la croissance (*PAC*). A partir du moment où les grandes compagnies du bâtiment bénéficièrent des projets de la *PAC*, le *PT* et ses alliés ont reçurent un financement généreux lors de la campagne présidentielle de Mme Rousseff en 2010 (Gomez Bruera, 2016, Position 6104).

Cependant, la situation avait changé à la veille du deuxième mandat de Mme Rousseff. Une enquête menée en 2014 avant le premier tour des élections, par M. Luis Nassiff, un journaliste très reconnu, concluait que les industriels ne doutaient pas de ses convictions développementalistes et des bonnes intentions derrière ses initiatives. Ils craignaient plutôt que, avec les candidats du *PSDB*, le Brésil ne retourne à l'absence de politique industrielle qui avait caractérisé la période où Cardoso était au pouvoir. Mais ils critiquaient aussi le fait que Mme Rousseff avait raté la formulation d'un projet pour le pays, ainsi que la prise centralisée des décisions, et le

¹⁹¹ . *LaPolíticaonline*, « *UIA : Se cayó la candidatura de Urtubey y lo reemplaza Méndez* ». 04/04/2013.

¹⁹² . *Infobae*, « *La UIA advirtió que la producción industrial está igual que hace 40 años.* » 0.3/09/2015.

renoncement à des réformes structurelles¹⁹³.

Dans des moments critiques, Mme Rousseff appela à plusieurs reprises à des réunions avec des hommes d'affaires, syndicalistes et même avec les dirigeants des mouvements sociaux. Mais les réunions n'aboutissaient à rien de concret, n'avaient pas de continuité¹⁹⁴. La rupture avec la politique d'ouverture qui avait caractérisé les années Da Silva (Lula) atteignit aussi la participation des acteurs de la société civile dans l'administration Mme Rousseff. D'Araujo (2015), par exemple, a relevé le nombre de fonctionnaires publics pendant les périodes présidentielles de M. Cardoso, M. Da Silva (Lula) et Mme Rousseff. Elle a trouvé que, mesuré par le pourcentage des fonctionnaires issus du parti ou des organisations syndicales, le gouvernement Mme Rousseff était plus proche du gouvernement Cardoso que de celui de M. Da Silva (Lula) (D'Araujo, 2015).

Pendant la crise qui aboutit à la destitution de la Présidente Mme Rousseff, le champ des producteurs n'a pas présenté un front unique. La plupart des organisations évitèrent de se positionner lorsque la crise politique se déroulait. Pourtant, au fur et à mesure que le gouvernement devenait de plus en plus fragile et que la crise économique s'accélérait, les organisations commencèrent à se manifester en faveur de l'*impeachment*. La plupart invoquèrent la pression de leurs bases pour justifier leur position. Cependant, il ne s'agissait pas d'un positionnement en bloc. La CNA et la CNI, par exemple, prirent position contre le gouvernement seulement à la veille de la votation à la Chambre des députés en avril 2016. La FIESP, en revanche, avait dirigé la campagne contre Mme Rousseff presque depuis son début. Des considérations politiques et personnelles jouèrent ici leur rôle. Par rapport aux producteurs ruraux, l'un des dirigeants les plus importants, et présidente de la CNA, était Katia Abreu, également sénatrice de l'État de Tocantins. Elle prit un congé pour devenir ministre de l'Agriculture avec Mme Dilma Rousseff. Devenues amies, M. Abreu soutiendra la Présidente jusqu'à sa destitution. En avril 2016, quelques jours avant la votation, la CNA manifesta finalement son soutien à l'impeachment. Elle promit même d'organiser des manifestations de soutien lors de la votation à Brasilia. Cependant, la majorité des fédérations régionales (21 sur 27, avec 5 abstentions) se prononcèrent contre Mme Rousseff. Seule la fédération de Tocantins soutint Mme Rousseff¹⁹⁵.

La CNI, dirigé par M. Robson de Andrade, a évité aussi, presque jusqu'à la veille de la votation, de se manifester publiquement sur la destitution de Mme Dilma Rousseff. Pourtant, le 13 avril 2016, c'est-à-dire à peine 4 jours avant la votation à la Chambre, la CNI a rédigé une lettre publique qui, sans appeler ouvertement à la destitution de Rousseff, laissait peu de doutes par rapport à la position des industriels. En effet, la lettre soulignait les difficultés

¹⁹³ . *Jornal GGN*, "Porque os empresários não gostam de Dilma", 30/05/2014.

¹⁹⁴ . *idem*.

¹⁹⁵ . *Valor Economico*, «CNA defende impeachment de Dilma e critica Katia Abreu », 06/04/2016.

de la situation économique, mettait en garde contre le risque de crise sociale et, plus précisément, contre l'éventuel «*retour aux politiques qui nous amenâmes à la faillite des comptes publics et à la situation économique catastrophique dans lequel nous nous trouvons.*» La lettre ajoutait que, «*En dépit des initiatives positives du ministère du Développement, de l'industrie et du commerce extérieur, le gouvernement ne démontre pas la capacité d'améliorer l'environnement des affaires, d'élaborer une politique économique appropriée et de proposer des actions pour faire reprendre au Brésil le chemin de la croissance et du progrès* »¹⁹⁶.

Plus claire dès le début fut la position de la *FIESP*, sous la direction de M. Paulo Skaf. Il avait été le candidat du *PMDB* en 2014 au Gouvernement de Sao Paulo. Sa filiation au *PMDB* était le fruit d'un mariage de convenance et il avait des relations assez tendues avec M. Michel Temer, le président du parti. En décembre 2015, il avait déjà proposé la rupture du *PMDB* avec le gouvernement¹⁹⁷. Comme président de la *FIESP*, il fut le premier dirigeant de l'industrie à se manifester contre Mme Dilma Rousseff. En effet, dès le 13 décembre, c'est-à-dire à peine 10 jours après l'acceptation de la demande d'impeachment, M. Skaf a annoncé que la *FIESP* avait conduit un sondage d'opinion sur 1113 propriétaires ou gestionnaires d'industries de São Paulo. Selon M. Skaf, l'enquête avait montré que 91 % des personnes interrogées étaient personnellement en faveur de la destitution de Rousseff, 5,9 % contre, et 3,1 % n'avaient pas répondu.¹⁹⁸ L'enquête avait évité à M. Skaf de demander l'avis de la Commission directrice de la *FIESP*. La *FIESP* critiquait depuis longtemps la politique économique de la gestion Rousseff, y compris le placement de publicités dans les journaux avec les noms et les contacts des députés favorables à la recréation de l'impôt aux transferts financiers (*CPMF*). Depuis l'annonce formelle de soutien à la destitution de Rousseff, la *FIESP* deviendra un acteur de relevance dans la campagne contre la présidente. Le siège de la fédération, situé *Avenida Paulista* à Sao Paulo, fut l'un des points de rassemblement des manifestations contre le gouvernement.

Toutes les organisations du champ industriel ne se sont positionnées contre la présidente Rousseff. Quelques associations au niveau du secteur, surtout au début de la crise institutionnelle, l'ont soutenue. L'association de fabricants de machines-outils (*Abimaq*) ou l'association de fabricants de véhicules (*ANFAVEA*), par exemple, acceptèrent même de rendre visite à la présidente, avec également la *CUT* et *Força Sindical*, le lendemain du positionnement de la *FIESP*¹⁹⁹. Pourtant, au fur et à mesure que la crise économique et politique progressait, la plupart des organisations, y compris les plus favorables au gouvernement comme les citées *ANFAVEA* et *Abimaq*, changèrent de position ou optèrent pour la neutralité²⁰⁰.

¹⁹⁶ . *Veja*, « *Confederação Nacional da Indústria desce do muro e apoia o impeachment em carta a deputados* », 14/04/2016.

¹⁹⁷ . *O Globo*, 14/12/2015.

¹⁹⁸ . *O Globo*, « *Fiesp e Ciesp apoiarão impeachment da presidente Dilma* », 14/12/2015.

¹⁹⁹ . *O Globo*, 15/12/2015.

²⁰⁰ . *Valor Economico*, « *Anfavea : Instituicoes sao responsaveis por avaliar impeachment* »,

Au final, l'ensemble des acteurs économiques était en position de rupture avec le gouvernement. Apparemment, les hommes d'entreprise jouèrent un rôle important les dernières heures avant la votation du 23 avril 2016. Ils prévenirent les députés que la situation économique était insoutenable et qu'un changement de direction était nécessaire²⁰¹.

5.7. La politique industrielle (2012-2015) : approfondissement du protectionnisme en Argentine, préoccupation de la compétitivité avec le Brésil

Une politique industrielle contrainte par la pénurie de devises

Le soutien de la demande et du niveau de l'emploi a continué à être la priorité qui avait conditionné la politique industrielle dans le dernier mandat de la présidente Mme Fernández. Comme nous l'avons vu, son programme économique avait été de plus en plus menacé par l'accumulation des déséquilibres, en particulier sur le front extérieur (pénurie de devises, taux de change apprécié et déficit commercial). Ces déséquilibres incitèrent le gouvernement à multiplier les mesures à court terme qui augmenta les contradictions entre l'environnement macroéconomique, la politique commerciale et la politique industrielle.

En 2011, face aux élections présidentielles d'octobre, l'*UIA* avait demandé au gouvernement de concevoir de nouvelles politiques d'accroissement de l'offre d'approvisionnement, une réduction progressive des déséquilibres structurels, visant à limiter la dépendance de l'appareil productif par rapport aux fluctuations du contexte international (Coatz, 2011). L'industrie et le gouvernement argentins, de la même manière qu'au Brésil, partageaient le même diagnostic : le plus grand risque de contamination de la crise internationale ne venait pas seulement via le compte de capital, mais via le compte courant. C'était le cas particulier du commerce des biens et services, à cause de l'invasion réelle ou présumée des marchandises qui ne trouvaient pas leur place dans les marchés déprimés des pays développés. L'appréciation du peso argentin, à cause de l'inflation, et du real brésilien, à cause de l'afflux important de capitaux étrangers, firent émerger, comme les pierres du lit d'un fleuve, les problèmes structurels de la compétitivité des entreprises dans les deux pays.

Une telle situation nécessitait, selon l'avis de Coatz, un représentant de la pensée de l'économiste de l'organisation, de reformuler le système d'incitatifs existants (Coatz, 2011). En particulier, l'expansion et l'amélioration des programmes bénéficiant directement à l'industrie, et la réduction des incitations fiscales régionales ou simplement horizontales.

22/03/2016. *O Antagonista*, « A indústria que o impeachment », 22/03/2016.

²⁰¹ . *Folha de Sao Paulo*, « Pressionados por empresários, governistas decidem trair Dilma », 17/04/2016.

Pourtant, les priorités de politique du gouvernement, notamment par rapport aux syndicats et aux petites et moyennes entreprises, le poussaient au maintien du schéma déjà en place.

Mais surtout, c'était la faiblesse du front externe qui imposait une politique de restriction des importations. Cette politique entraînait en collision avec les intérêts des entreprises liées aux marchés internationaux ou qui profitaient des chaînes de valeur intégrées, notamment l'industrie automobile. En revanche, elle était soutenue par plusieurs associations de représentation des moyennes et petites entreprises (*ADIMRA*, *AFAC*, par exemple).

La contradiction des intérêts s'explique par la structure des économies modernes dans le contexte de la mondialisation. La restriction de devises forçait le gouvernement à réduire les importations. Cependant, l'importation de biens de consommation ne représentait pas plus de 10,9 %, 18,5 % en tenant compte des véhicules. (Tableau 5.2) Par conséquent, le gouvernement argentin ne pouvait pas réduire les importations sans toucher les biens intermédiaires, essentiels pour la production nationale. La solution a donc été la mise en place d'une politique active de remplacement des importations.

Tableau 5.2. Argentine : importation par emploi final, 2007 et 2011 par rapport au total de biens importés.

Secteur	2007	2011
Biens de capital	23,3	18,4
Biens intermédiaires	34,4	29,5
Combustibles	6,4	13,2
Pièces et accessoires pour biens de capital	18,0	20,2
Biens de consommation	11,6	10,9
Véhicules	6,1	7,6
Autres	0,3	0,3
Total général	100,0	100,0

Source : élaboration de l'auteur sur données de l'INDEC

Les contradictions dans le dessin des incitatifs à la production

Cependant, l'une des conséquences de cette politique était d'accroître les

distorsions existantes dans la politique industrielle. En 2011, la promotion économique de la Tierra del Fuego (loi 19490) avait atteint 41,6 % des incitations industrielles totales. Par comparaison, nous constatons que le remboursement des ventes de biens d'équipement fabriqués dans le pays a représenté seulement 16,9 % du total (Coatz, 2011).

Depuis sa mise en vigueur en 1972, le programme de promotion de la Tierra del Fuego avait été fondé sur l'exonération des taxes nationales (en particulier la TVA et les impôts sur les bénéfices), l'élimination des tarifs des importations et, dans une moindre mesure, sur les restitutions à l'exportation. L'entrée de nouvelles entreprises n'était plus autorisée depuis les années 90. Pourtant, en 2010 l'enregistrement pour bénéficier du régime fut ré ouvert aux entreprises candidates à devenir fournisseurs du plan *Conectar Igualdad*. En dépit des exigences de la production nationale sur certains composants, les niveaux de valeur ajoutée dans l'archipel étaient minimes (seulement 23 % en 2010, selon Lavarello et Sarabia, 2015).

En effet, la Résolution 245/09 du ministère de l'Industrie a établi qu'un téléphone cellulaire doit être considéré comme fabriqué en Argentine lorsque le mode d'emploi, les brochures, la carte de garantie, les sacs en plastique, boîtes, matériaux d'emballage, et les étiquettes furent produits en Argentine. L'échec du remplacement des importations dans le cas de la téléphonie mobile (qui représente plus de 80 % des importations et des exportations sous le régime de la Tierra del Fuego) était si évident que, à la fin de 2013, le gouvernement demanda aux producteurs d'importer 20 % de moins qu'auparavant pour endiguer l'écoulement de dollars, tout en maintenant la production et l'intégration de certains composants locaux²⁰².

La restriction des devises a également conduit à inverser une politique de longue date, dans ce cas l'élimination des droits de douane sur les importations de biens d'équipement. A partir de mai 2012, l'importation de biens d'équipement non fabriqués dans le pays commença à payer une redevance de 2 %. Les biens de capital ne se produisant pas en Argentine commencèrent à payer 14 %²⁰³.

Le même critère fut également utilisé en raison de la demande de la chambre de fabricants de pièces d'automobiles (AFAC). En 2011, la production automobile a atteint un niveau record : 828771 unités produites ; 506715 exportées (dont 80,1 % destinées au Brésil) ; et 882350 vendues sur le marché national (dont 63 % étaient des véhicules importés) avec un déficit commercial de 8192 millions de dollars pour les pièces automobiles seulement (ADEFA, 2011 et AFAC, 2014, citées par Lavarello et Sarabia, 2016). La mise en oeuvre du programme *INOVAR Auto* eut l'effet d'élargir le déficit commercial de l'Argentine par rapport au Brésil.

²⁰². [http://fing.uncu.edu.ar/catedras/industrias-1/ano-2015/exposiciones-ano-2015/Industrias %20Promocionadas %20-Copia %20de %20NXPowerLite.pdf](http://fing.uncu.edu.ar/catedras/industrias-1/ano-2015/exposiciones-ano-2015/Industrias%20Promocionadas%20-Copia%20de%20NXPowerLite.pdf)

²⁰³. Decreto 100/2012, B.O. 31/01/2012.

Dans la période précédente, la *Ley para el desarrollo y consolidación del sector de autopartes*, par laquelle un remboursement d'impôt avait été établi pour l'achat de pièces automobiles locales, avait été sanctionnée²⁰⁴. Toutefois, ces incitations s'avèrent insuffisantes pour augmenter le contenu national des véhicules fabriqués. Dans la période 2012-2015, les initiatives du ministère de l'industrie, telles que la création de tables rondes de travail pour identifier les pièces d'automobiles susceptibles d'être remplacées par la production locale, se sont multipliées²⁰⁵. A ces réunions participèrent des délégués des usines d'automobiles (ADEFA), des fabricants des pièces (AFAC), et ceux des syndicats (UOM et SMATA). Une autre ressource utilisée par la ministre Mme Giorgi fut la négociation directe avec les terminaux automobiles. A l'issue de ces réunions, l'importation de pièces automobiles fut autorisée en échange de l'augmentation du degré d'intégration locale des lignes de production, et de la garantie de ne pas licencier le personnel²⁰⁶. Cependant, l'urgence de limiter la fuite des devises était plus grande que les délais nécessaires pour percevoir l'effet ces incitations industrielles. En décembre 2013, un amendement fut introduit dans la taxe d'accise sur les voitures haut de gamme importées. L'impôt de 50 %, appliqué en théorie aux véhicules nationaux et importés, affectait surtout ces derniers, étant donné le type de véhicules fabriqués dans le MERCOSUR en comparaison de ceux importés d'Europe ou des États-Unis²⁰⁷.

Les mesures essayées au secteur automobile furent répliquées dans autres secteurs. Le gouvernement argentin a exigé de certains importateurs et d'autres opérateurs économiques qu'ils prennent un ou plusieurs des engagements liés à la compensation de la valeur de leurs importations par une valeur d'exportations au moins équivalente : limiter leurs importations, en volume ou en valeur; accroître jusqu'à un certain niveau la teneur en éléments locaux de leur production nationale; investir en Argentine ou s'abstenir de rapatrier leurs bénéfices depuis l'Argentine. Ces accords avec les entreprises privées apparaissent dans certains cas dans des accords signés entre des opérateurs économiques spécifiques et le gouvernement argentin et, dans d'autres cas, ils figurent dans des lettres adressées par des opérateurs économiques au gouvernement argentin²⁰⁸. Les accords furent signés soit au niveau des secteurs (*Asociación de Fábricas Argentinas Terminales de Electrónica (Afarte)* et la *Cámara Argentina de Industrias Electrónicas, Electromecánicas y Luminotécnicas (Cadieel)*), soit au niveau des entreprises (*General Motors, AGCO; Renault Trucks Argentina*, par exemple). Ni la prescription imposant aux opérateurs économiques de prendre ces engagements ni les détails des engagements liés au commerce spécifique ne sont explicitement indiqués dans une loi, un

²⁰⁴ . Ley 26.393, B.O. 07/07/2008.

²⁰⁵ . AFAC, Newsletter, Octubre 2013 / N° 10.

²⁰⁶ . iProfesional, « Terminales reciben 100 dólares americanos millones por mes si no suspenden personal ». 13/09/2014.

²⁰⁷ . Ley 26.929, B.O. 31/12/2013.

²⁰⁸ . Argentine- Mesures affectant les importations de marchandises. WT/DS438/R, WT/DS444/R et WT/DS445/R. Rapport du Groupe spécial, paragraphe 6.156.

règlement ou un acte administratif argentin²⁰⁹.

Les DJAI

En décembre 2012 fut établie l'exigence pour les importateurs de déposer une déclaration d'importation préalable sous serment (*DJAI*) pour toutes les importations destinées à la consommation en Argentine²¹⁰. Les importateurs étaient tenus de présenter une *DJAI* fournissant les renseignements demandés par différentes autorités selon le type de produit, avant d'émettre un bon de commande pour l'achat à l'étranger.

Au total, et une fois exclus les achats de carburant, des avions et des trains, le nouveau régime de gestion du commerce couvrit environ 87 % des importations en 2014 (et 90 % en 2015) avec un impact estimé sur les économies de devises d'environ 1200 millions de dollars (Lavarello et Sarabia, 2016). Le gouvernement commença à faire ouvertement l'éloge des vertus associées à l'administration du commerce²¹¹.

Le financement

En dépit de l'importance des mesures aux frontières, comme moyens de soutien de l'activité des entreprises menacées par la concurrence étrangère, le gouvernement chercha aussi à augmenter le financement disponible pour les petites et moyennes entreprises. En juillet 2012 fut modifiée la charte fondamentale de la *BCRA*. La communication « A 3519 » de la *BCRA* obligea les banques à destiner, au minimum, un montant égal à 5 % de leur solde quotidien moyen de dépôts. Au moins 50 % de ce montant devrait être accordé aux micro, petites et moyennes entreprises avec un taux d'intérêt maximal de 10,5 %²¹². Depuis sa mise en œuvre en 2012, la *Línea de Crédito para la Inversión Productiva* permet d'emprunter plus de 110000 millions de AR\$. Elle fut essentielle pour maintenir le financement opérationnel des petites et moyennes entreprises à un moment où l'économie connaissait un ralentissement.

En effet, la nouvelle ligne de crédit provoqua une forte augmentation du montant du financement alloué à l'industrie, passant de 0,4 % du *PIB*

²⁰⁹. Idem, paragraphe 6.157.

²¹⁰. Résolution générale n° 3255/2012 de l'AFIP.

²¹¹. *Prensa Argentina*, « Moreno confirmó la política de administración del comercio conforme a las instrucciones de la Presidenta », 03/11/2013. Les *DJAI*, les accords avec les entreprises et les licences d'importation furent l'objet d'une plainte de l'Union européenne, du Japon et des États-Unis devant l'Organe de résolution des disputes (ORD) de l'OMC le 6 décembre 2012. En janvier 2015, l'ORD adopta le rapport de l'organe d'appel. Il a confirmé les constatations du Groupe spécial selon lesquelles les accords avec les entreprises et la *DJAI* étaient incompatibles avec les articles III :4 et XI :1 du *GATT* de 1994. Le gouvernement argentin est, donc, arrivé à des accords différents avec les plaignants, pour la mise en œuvre des rapports adoptés avant le 31 décembre 2015, c'est-à-dire 21 jours après l'expiration du deuxième mandat de la présidente Mme Fernández. https://www.wto.org/french/tratop_f/dispu_f/cases_f/ds438_f.htm.

²¹². *BCRA*, Comunicación « A » 5319, 05/07/2012.

manufacturier en moyenne sur la période 2004-2006 à près de 2 % au cours de la période 2010-2013. La ligne de financement *BCRA* représente à elle seule 1,4 % de l'ensemble du financement de la production (Lavarello et Sarabia, 2016, tableau 5). Cependant, encore une fois la priorité était le financement de court terme, plutôt que l'augmentation du taux d'investissement ou l'amélioration des processus et des technologies.

En 2014/2015, en plein resserrement budgétaire et monétaire, la Banque centrale décida d'étendre la ligne de crédit à l'investissement productif. Le but était de mettre à disposition un crédit à court terme pour les petites et moyennes entreprises à des taux très favorables. Ainsi, la ligne de crédit finança non seulement l'investissement productif, mais elle est allée jusqu'à financer les flux de trésorerie des entreprises²¹³.

Les allers retours de la politique industrielle au Brésil

Si l'enchevêtrement entre la politique commerciale et la politique industrielle fut le signe distinctif de la promotion industrielle en Argentine, au Brésil la politique industrielle refléta un mix différent entre restrictions commerciales, mesures de stimulation du remplacement des importations, aide à la recherche et à l'innovation et promotion des exportations. Si en Argentine l'administration du commerce fut le moyen préféré pour provoquer le remplacement des importations, le gouvernement brésilien chercha le même résultat à partir d'un diagnostic différent. Au lieu de responsabiliser la concurrence étrangère, il admit l'existence d'autres facteurs qui pouvaient expliquer la faible performance de l'industrie brésilienne.

A l'arrivée de Mme Dilma Rousseff à la présidence du Brésil et avec la nomination de M. Jorge Pimentel à la tête du *MDIC*, la politique industrielle brésilienne avait pris un nouveau tournant. Compte tenu de la continuité de la crise économique internationale, le remplacement des importations avait repris de l'importance dans le cadre de la politique industrielle. Malgré le rebondissement de l'économie brésilienne (6,4 % en 2010) l'augmentation de la demande se voyait reflétée davantage sur le compte courant que sur la production industrielle. La faible demande internationale et, comme nous l'avons déjà vu, la force du real par rapport au dollar, conspirait contre elle. En 2010, le taux de change réel multilatéral au Brésil subit une appréciation de 20 %, et cette appréciation eut comme contrepartie un ralentissement du taux de croissance de la production industrielle, passée d'une hausse de 10,5 % en 2010 à seulement 1,7 % au premier semestre 2011. La « désindustrialisation » des exportations brésiennes était devenue un sujet à l'ordre du jour (Moreira Cunha, Caputi Lelis et Fligenspan, 2013).

Le Plan Brasil Maior

Le 2 août 2011 la présidente Mme Dilma Rousseff annonça le plan *Brasil Maior* (*PBM*). Le *PBM* était encore plus ambitieux que les plans précédents,

²¹³ . El Cronista, 28/02/2014.

avec des incitations fiscales et financières d'environ 35000 millions de *Reais* (équivalant à 1,5 % du PIB). Il comprenait un large éventail d'instruments pour stimuler le remplacement des importations dans tous les secteurs productifs (Lavarello et Sarabia, 2016 p. 40). Plus que par des mécanismes de protection contre les importations, comme ce fut le cas en Argentine, le soutien à la production nationale fut opérationnalisé dans le *PBM* par des mesures de relance des exportations et de l'investissement et par l'adoption de préférences aux produits nationaux dans les marchés publics des biens et services. En octobre 2012, le ministre de l'industrie M. Pimentel déclara que l'appréciation du dollar avait été une « étape nécessaire, mais encore insuffisante » pour donner une plus grande compétitivité à l'industrie. Les coûts « structurels », comme le gaz naturel et ceux des biens intermédiaires et de la technologie étaient en tête de liste des priorités du ministère²¹⁴.

Dans la même veine, le *PBM* intensifia l'utilisation de mécanismes ciblés pour augmenter le contenu local des produits industriels, tels que l'octroi d'incitations fiscales conditionnées à l'emploi d'un certain degré de pièces locales. Ce biais devint encore plus évident avec l'annonce en septembre 2011 des mesures pour soutenir le secteur automobile, ce qui donnerait lieu, en 2012, au nouveau régime automobile, baptisé *INOVAR Auto*. Par ces mesures la législation relative au processus de production de base (*Processo Produtivo Basico*, *PPB*) fut redéfinie et élargie. Le *PPB* est un document qui prévoit un nombre minimum d'activités de fabrication devant être exécutées au Brésil ainsi que, dans certains cas ou dans tous les cas, des conditions d'approvisionnement auprès de sources nationales pour des éléments d'un produit particulier²¹⁵.

Parmi les plus importantes incitations, il nous faut remarquer les préférences aux entreprises locales dans les appels d'offres où l'État était directement ou indirectement l'utilisateur principal. Dans le cadre du *PBM*, le décret n° 7546, du 2 août 2011 régla la loi 12.349 / 2010, en établissant une marge de préférence allant jusqu'à 25 % dans le processus d'appel d'offres pour les produits manufacturés et les services. Les marges préférentielles furent définies en tenant compte des revenus et de la création d'emplois, du développement et de l'innovation technologique. Fin 2013 le total des achats de la part de l'État sous la modalité des préférences avait atteint 2,7 milliards de *Reais* (ABDI, 2014). En février 2012 il fut décidé que les fabricants brésiliens d'équipement lourd tels que des bulldozers et des pelleuses destinés aux travaux dans le cadre du Programme d'accélération de la croissance (*PAC*) seraient aussi susceptibles de bénéficier de la préférence créée avec le Plan Brésil Grand²¹⁶. Le gouvernement annonça également l'utilisation de la politique de contenu local dans l'industrie du pétrole et du gaz, afin de promouvoir le développement des fournisseurs de l'industrie au

²¹⁴ . *Valor Economico*, « Ministro nao vislumbra novos incentivos à industria », 19/10/2012.

²¹⁵ . Le concept de *PPB* fut introduit par la loi no 8387/91 pendant le gouvernement de Fernando Collor (1989-1991).

²¹⁶ . *Valor Economico*, « Equipamento pesado da PAC tera preferencia na licitacao publica », 08/02/2012.

niveau régional, c'est-à-dire, hors les États de Rio de Janeiro et Sao Paulo²¹⁷.

Les mesures mentionnées furent complétées par d'autres instruments à caractère horizontal visant à favoriser le développement des capacités technologiques. L'exonération aux activités de R+D et à l'achat de biens de capital fut particulièrement positive pour les entreprises associées à l'*ABIMAQ*, la chambre des fabricants de machines et d'équipement. Plus de la moitié des ressources accordées dans le *PBM* furent destinées au programme *FINAME* de la *BNDES*. Celui-ci fournissait un financement concessionnel pour l'achat d'équipement ayant au moins 60 % de contenu national (Lavarello et Sarabia, 2016 p. 42).

Créé par la loi 12.715 du 17 septembre 2011, le programme *INOVAR Auto* mit en place des mesures de discrimination tribulaire afin d'attirer les investissements dans de nouvelles usines et la modernisation de celles déjà existantes, de favoriser la consolidation des chaînes de production et de stimuler de nouveaux investissements dans la R & D, l'ingénierie et l'outillage. De plus, il visait aussi à étendre la formation des fournisseurs brésiliens et à augmenter les exportations de véhicules. À la fin d'août 2014, 52 entreprises (21 fabricants, 15 importateurs et 16 nouveaux investisseurs) étaient déjà enregistrés dans le programme. Les nouveaux investissements confirmés atteignirent 9,4 milliards de *Reais*, avec une expansion de la capacité de la production automobile d'environ 629700 unités, et la génération de 15500 emplois directs (ABDI, 2014).

Encore une fois il nous faut remarquer que la politique commerciale est le but des prochains chapitres, malgré l'inévitabilité d'y faire quelques références d'ordre général. Le biais protectionniste de la politique commerciale, induit clairement par les demandes du secteur industriel, fut évident derrière la mise en place de trois types de mesures : renforcement de la législation antidumping, augmentation des tarifs de douanes et apparition des mesures non tarifaires.

Dans le cadre du *PBM* la législation antidumping fut reformée. Les délais pour les investigations furent réduits et les capacités de la Division chargée des investigations furent renforcées avec l'embauche de nouveaux collaborateurs. Afin d'illustrer les changements introduits par le décret 8.058/2013, un document du gouvernement brésilien signalait que le déclenchement de la première investigation sous la nouvelle législation avait été décidé en 18 jours, un délai record. Depuis l'entrée en vigueur du décret, 55 investigations furent ouvertes dans la première année seulement (ABDI, 2014).

Les mesures de protection

D'autre part, des mesures supplémentaires pour le contrôle des biens sous-

²¹⁷ . *Valor Economico*, « Conteúdo nacional em pretróleo tera alvos regionais ». 27/02/2013.

facturés, de l'escamotage des licences d'importation et de l'augmentation de la certification obligatoire furent mises en œuvre.

Enfin, le gouvernement força la renégociation de l'annexe bilatérale de l'Accord de complémentarité économique n ° 55 (ACE 55 entre le MERCOSUR et le Mexique), qui avait éliminé les tarifs douaniers pour le commerce des véhicules entre le Brésil et le Mexique. L'accord, qui avait bien fonctionné alors que le commerce était en faveur du Brésil, commença à enregistrer des excédents pour le Mexique, en raison de la baisse de la demande dans ce dernier pays et de la rentabilité importante du marché brésilien. Le gouvernement brésilien menaça la dénonciation unilatérale de l'accord, ce qui provoqua l'indignation des autorités mexicaines. Cependant, après trois mois de négociations, le Mexique et le Brésil convinrent, en mars 2012, d'une modification de l'annexe bilatérale. Il fut décidé de limiter l'exportation sans paiement de droits pour les véhicules neufs pendant une période de trois ans. Un quota de 1450 millions de DOLLARS AMÉRICAINS sans paiement de droits fut accordé aux exportateurs mexicains. Les autorités mexicaines acceptèrent à contrecœur, car les entreprises mexicaines (la plupart subsidiaires des mêmes sociétés étrangères avec des usines au Brésil) ne voulaient pas perdre le lucratif marché brésilien²¹⁸.

L'Argentine chercha également à renégocier son propre accord avec le Mexique, mais c'était trop pour les mexicains. Le gouvernement argentin craignait que, une fois introduites les quotas dans le commerce entre le Mexique et le Brésil, les excédents des exportations mexicaines soient détournés vers l'Argentine. Face à la réponse négative des Mexicains, le gouvernement argentin suspendit unilatéralement l'effet de son annexe bilatérale à l'ACE 55, tout en argumentant que le Brésil et le Mexique avaient changé leur annexe bilatérale sans le consulter.²¹⁹ La dénonciation eut lieu quelques jours après que le Mexique se fut joint aux États-Unis, au Japon et à l'Union européenne dans la plainte déposée contre les mesures restreignant les importations de l'Argentine²²⁰.

Le gouvernement brésilien essaya également de réduire les coûts d'énergie, cette fois avec un type de mesures similaires à celles utilisées en Argentine. En décembre 2013, par la MP 605/2013, il fut décidé d'assurer la réduction des tarifs de l'énergie par l'utilisation du budget public²²¹.

²¹⁸ . Interview de César Guerra, négociateur du secrétariat du commerce du Mexique.

²¹⁹ . Decreto 969/2012, B.O., 22/6/2012.

²²⁰ . Une négociation ultérieure entre les deux gouvernements a rétabli la vigueur de l'accord bilatéral. En échange, le Mexique a laissé tomber sa plainte contre le gouvernement argentin devant l'OMC. De cette manière, trois pays industrialisés seulement (les États-Unis, l'Union européenne et le Japon) ont maintenu la demande. Pourtant, aucun pays en développement n'aurait porté plainte contre l'Argentine, ce qui était important du point de vue de la stratégie politique de sa défense. Source : *ICTSD.org*, « México retira solicitud de panel por medidas de importación de Argentina, mientras que Panamá inicia su propio caso », 12/12/2012.

²²¹ . *Valor Economico*, « Governo usara orçamento para garantir tarifa », 04/12/2012.

Nous avons déjà établi les différences importantes entre les politiques industrielles brésilienne et argentine. Néanmoins, il nous faut souligner encore deux traits importants qui éloignent encore plus les deux approches. C'est-à-dire l'accent sur l'innovation et sur la promotion des exportations. En effet, dans le cadre du programme *INOVAR Auto*, déjà mentionné, le Brésil accorda des avantages fiscaux en ce qui concerne la « Taxe sur les produits industriels » (*Imposto sobre Produtos Industrializados*²²², *IPI*) aux constructeurs automobiles réels ou potentiels qui étaient obligés de remplir certaines conditions qui concernent, en fonction de l'accréditation sollicitée : un nombre minimum d'activités de fabrication au Brésil; des niveaux minimums de dépenses au Brésil en matière de recherche et développement, d'ingénierie, de technologie industrielle de base et de renforcement des capacités des fournisseurs réels et potentiels; l'adhésion au « Programme d'étiquetage des véhicules » (*Programa de Etiquetagem Veicular*); et la réalisation de certains objectifs en matière d'efficacité énergétique en ce qui concerne les véhicules commercialisés au Brésil.

Le secteur de l'électronique et les secteurs connexes bénéficièrent eux aussi des avantages fiscaux. Un certain nombre de domaines technologiques relatifs à l'informatique, à l'automatisation et au matériel audiovisuel furent inclus dans la loi (Lei 12715). En particulier, le Brésil appliqua une taxe *IPI* réduite sur la vente des produits pertinents au profit des sociétés qui investissent dans des activités de recherche-développement et mènent de telles activités dans le secteur de l'informatique et de l'automatisation. La réduction d'impôt est applicable uniquement aux produits qui sont produits au Brésil conformément au processus de production de base (*PPB*). D'autres avantages fiscaux sont aussi subordonnés au respect des *PPB* et d'autres prescriptions. Tel est le cas des dispositifs dénommés (*Programa de apoio ao desenvolvimento tecnologico da industria dos semi-condutores*) et *PATVD* (*Programa de Apoio ao Desenvolvimento Tecnológico da Indústria de Equipamentos para TV Digital*).

En mars 2013 le gouvernement brésilien annonça un nouveau programme de soutien pour l'innovation dans les entreprises, avec des ressources supérieures à 30 milliards de *Reais*. L'annonce inclut la mise en place, avec un budget de 300 millions de *Reais*, de la *Empresa brasileira de pesquisa industrial e de inovação (Embrapii)*. Le gouvernement déclara son intention d'accroître les investissements nationaux dans la recherche, le développement et l'innovation, de 1,2 % à 1,8 % du produit intérieur brut (*PIB*), en 2014 déjà²²².

Comme nous l'avons vu dans le chapitre III, la plupart des avantages fiscaux accordés par le gouvernement brésilien, notamment le programme *INOVAR Auto*, furent objet d'une plainte dans le cadre de l'OMC en 2014²²³.

²²² . *Valor Economico*, « Governo lança pacote de R\$30 bi para inovacao e cria EMBRAPA da industria », 08/03/2013.

²²³ . *Brésil – Certaines mesures concernant la taxation et les impositions*. WT/DS472/5, Demande

Cependant, ils étaient toujours en vigueur lorsque la présidente Rousseff fut écartée du pouvoir en 2016.

Nous avons dit que la promotion des exportations était un domaine dans lequel la politique industrielle brésilienne s'éloignait encore de sa contrepartie argentine. En effet, une mesure clé dans le cadre du *PBM* était le régime spécial de remboursement des montants fiscaux pour les entreprises exportatrices - *Reintegra*, régime mis en place par MP 540 du 2 août 2011.

Le *Reintegra* bénéficiait aux exportateurs de produits manufacturés afin de rembourser les montants liés aux coûts fiscaux fédéraux résiduels se rapportant à leurs chaînes d'approvisionnement. À travers le programme *Reintegra*, les exportateurs bénéficièrent d'une restitution équivalant à 3 % de leurs ventes à l'étranger, et les producteurs de biens de capitaux, matériaux de construction, camions, et véhicules de commerce, furent exemptés de l'impôt sur les produits industriels. Le *Reintegra* chercha aussi à stimuler le remplacement des importations. En effet, comme prévu dans l'article 30 du décret 7.633/2011, le *Reintegra* bénéficie seulement aux biens fabriqués dans le pays et dans lesquels les biens intermédiaires importés ne dépassent pas 40 % du prix final total. Quelques exceptions furent prévues, notamment pour les biens de haute technologie, dont la limite montait à 65 %²²⁴.

Le financement

L'expansion des ressources publiques pour le financement des exportations concerna également le *Programa de financiamento das exportações* (*PROEX*). Ainsi, par exemple, fut créé en 2011 le *Fundo de financiamento das Exportações* (*FFEX*), dans le cadre du financement par le *PROEX* des exportations de biens et services, avec la participation des fonds fédéraux dans la limite globale d'un milliard de *Reais*. Les conditions de crédit *PROEX Financiamento* furent assouplies et les ressources allouées furent considérablement élargies, alors que le *PROEX Equalização* fut élargi pour inclure la phase de pré expédition, et le pourcentage d'égalisation des taux d'intérêt fut porté de 85 % à 100 % (Rios, Motta Veiga, Naidin, 2013).

Un domaine connexe à celui du financement - les garanties et les assurances de crédit à l'exportation – fut également la cible de certaines initiatives gouvernementales, toutes visant à réduire les coûts et les obstacles liés à l'accès des entreprises. Ainsi, fut autorisé en août 2012 la création de l'*Agencia brasileira de gestão de fundos de garantia* (*ABGF*) pour l'octroi de garanties contre les risques commerciaux des prêts au commerce extérieur, y compris les risques politiques (Motta Veiga Rios, Naidin, 2013). Cette mesure cherchait à augmenter le volume des prêts aux pays à haut

d'établissement d'un Groupe special présentée par l'Union européenne, 7 novembre 2014.

²²⁴ . <http://www.liraa.com.br/conteudo/2320/reintegra-regime-especial-de-reintegracao-de-valores-tributarios-para-as-empresas-exportadora>.

risque, en particulier en Afrique, où il y avait de nombreux projets d'entreprises de construction brésiliennes, qui demandaient des machines et des équipements, et même des textiles d'origine brésilienne²²⁵.

Conclusions de la deuxième partie

La littérature sur les chaînes de valeur affirme que la fragmentation de la production changea les facteurs qui déterminent la compétitivité des industries et des nations. Nous avons proposé que ce phénomène ait changé aussi le coût d'opportunité de différents acteurs économiques et sociaux face à la politique commerciale. La fragmentation internationale incite et force les pays à se spécialiser dans différentes activités du système de production (fabrication de biens intermédiaires, assemblage final, etc.) (Backer et Yamano, 2011, p. 23) au lieu de développer des secteurs industriels complets (sidérurgie, automobiles).

Maintenant, face à la concurrence domestique et internationale, une partie des producteurs peut choisir entre demander au gouvernement davantage de protection, ou réduire leurs coûts de production, via l'importation de biens de capital ou intermédiaires, le *outsourcing* ou l'association avec les investisseurs étrangers.

Leur choix va dépendre des opportunités, perçues ou réelles, de s'insérer comme fournisseurs (liens en aval) ou demandeurs des intrants (liens en amont) et de capturer des rentes dans la chaîne de valeur. Les statistiques analysées indiquent que, en moyenne, l'industrie brésilienne est mieux placée pour ce faire que les producteurs argentins. Ces derniers sont plus intégrés aux marchés internationaux, mais, à cause de l'absence de ressources ou de technologie, sont relégués aux étapes moins sophistiquées des chaînes de valeur (pourtant pas nécessairement les moins profitables).

Les chaînes de valeur ouvrent des opportunités pour de nouvelles exportations, souvent liées aux secteurs ou étapes de la production qui bénéficient d'avantages comparatifs. L'essor des exportations de produits liés aux ressources naturelles produisit une « désindustrialisation » des exportations brésiliennes et argentines.

D'autre part, la fragmentation de la production accrut la concurrence pour la capture de la valeur ajoutée dans la chaîne de valeur. En effet, les deux paradigmes de l'industrialisation tardif : le développement local de toutes les étapes de la chaîne de production et l'importance des exportations à forte valeur ajoutée pour la croissance à long terme, sont de plus en plus contestés (Ferraz, Gutierrez et Cabral, 2015, p. 27).

Pourtant, dans le cas des pays semi-industrialisés comme l'Argentine et le

²²⁵ . *Valor Economico*, 12/03/2012.

Brésil, l'implantation d'une industrie nationale de biens de capital et des industries de base (produits chimiques, sidérurgie) était parmi les priorités de développement des gouvernements au long des années. La protection tarifaire était l'outil de politique commerciale préféré, étant donné les ressources financières restreintes et les limitations internationales aux aides d'État. La progressivité tarifaire était la pièce de résistance du Tarif externe commun négocié par les États membres du MERCOSUR, adopté en juillet 1994 et toujours en vigueur.

Ces deux conséquences mirent en question le rôle de la politique commerciale. Doit-elle promouvoir la compétitivité à travers l'élimination des encombrements à l'importation des intrants et au marché de services ? Doit-elle stimuler la localisation dans le territoire des activités de production de forte valeur ajoutée ? Les deux options sont-elles possibles simultanément ? Pourtant, les conséquences de ces deux options de politique ne sont pas neutres en termes d'impacts sur la structure productive, l'emploi et les comptes courants. D'autre part, les nouvelles règles du commerce international modifièrent aussi le coût d'opportunité de ressortir aux outils traditionnels de la politique commerciale. Elles mirent à disposition d'autres outils, visant à augmenter l'intégration à l'économie globalisée, mais qui entraînent, en tout cas, de fortes reconversions productives.

Traditionnellement, surtout en Argentine, la tension entre ouverture et protectionnisme était axée sur le clivage industrie nationale/agriculture, avec des secteurs de la haute bourgeoisie et des entreprises transnationales comme pendule, et dont la position plus libérale n'exclut pas un « protectionnisme opportuniste » dans le marché local (O'Donnell, 1977). La chute de la valeur ajoutée domestique exportée démontre que l'ancienne dispute entre produits agricoles et manufacturés se reproduit aussi entre les producteurs de biens intermédiaires, de biens de capital, et les producteurs de biens finaux qui cherchent à protéger le marché national.

En Argentine l'État joua très rarement un rôle autonome, tandis que l'État brésilien et ses élites (l'armée et les cadres bureaucratiques) étaient ralliés à la bourgeoisie nationale, et les entreprises transnationales s'y plièrent afin de profiter du gigantesque marché protégé. Cette discussion nous amène au problème de la formation des coalitions politiques et socioéconomiques et de leur rôle dans la définition de la politique commerciale et économique. Celui-ci est le sujet du prochain chapitre.

Qu'est-ce que c'est, finalement, l'autonomie de l'État ? L'isolement bureaucratique (Evans), la promotion des intérêts collectifs de classe (Poulantzas) Dans le cas de l'Argentine et du Brésil entre 2003-2015, l'évidence nous amène à travailler avec une définition plus modeste. Nous l'avons définie comme la capacité d'arbitrer avec succès les conflits d'intérêt entre les différents membres de la coalition de soutien du gouvernement. Une fois que cette capacité n'est plus disponible, les preneurs de décision doivent choisir et privilégier certains acteurs au détriment d'autres. Nous avons vu que la capacité d'arbitrer les conflits

d'intérêt est toujours instable et menacée, car elle dépend de la disponibilité de ressources politiques, budgétaires et administratives pour définir et implémenter des politiques qui répondent aux demandes d'acteurs différents, dont leurs intérêts sont parfois contradictoires.

A ces conditions extérieures s'est ajoutée la situation interne de chacun des deux pays. Dans les conditions particulières de la période post-dévaluation en Argentine, le président M. Kirchner put articuler les intérêts des travailleurs urbains et ceux des producteurs industriels. Même les producteurs agricoles profitèrent de bénéfices extraordinaires, malgré les impôts sur le commerce extérieur. Plus tard, cette coalition s'est brisée lorsque les rapports de prix de l'économie mirent à nouveau en évidence le conflit entre les secteurs qui rejettent une plus grande exposition à l'économie mondiale et les secteurs plus internationalisés. Il s'agissait d'un noyau d'industriels et de syndicats dépendant de la protection d'un côté, et d'un secteur d'entreprises et de propriétaires ruraux liés à l'économie internationale, de l'autre. À ceux-ci se sont ajoutés des syndicats plus sensibles à la perte de leurs revenus qu'à l'impact de la libéralisation sur l'industrie (transports, services, gouvernement).

En effet, les conditions extérieures positives persistèrent seulement jusqu'à la crise internationale de 2008 et 2009, avec les conséquences que nous avons vues sur la croissance, les finances publiques et le compte courant de l'Argentine et du Brésil. Ainsi, l'environnement extérieur avait impulsé d'abord, puis gêné ensuite, la possibilité d'une coalition populaire-industrielle où fut temporairement neutralisé le conflit d'intérêts entre les employés et les employeurs. Mais ce conflit d'intérêts ne fut repris dans le schéma déjà anachronique d'une économie fermée, mais dans celui de deux économies exposées, bien qu'à des degrés divers de vulnérabilité, aux courants de la mondialisation.

Et dans ce contexte d'une économie mondialisée, les secteurs industriels réagissent selon le degré de menace ou d'opportunité qu'ils perçoivent. La ligne qui les divise n'est plus simplement la ligne entre le marché national et le marché international, car aujourd'hui la conservation du marché national et des marchés régionaux dépend aussi de la possibilité de concourir avec les producteurs étrangers, qu'il s'agisse de biens finaux ou de biens intermédiaires.

C'est ainsi que, dans le contexte du développement de ces chaînes de valeur, la politique industrielle en Argentine et au Brésil prit la forme d'une tentative de « discrimination positive » en faveur de l'augmentation du degré de contenu local de la production. Contrairement à des mesures en frontière, typiques de la politique « industrielle » argentine, la politique industrielle reposa sur des mesures de stimulation explicites et de subventions implicites. Dans le premier cas, il s'agissait de mesures découplées de la compétitivité relative des acteurs. Dans le second cas, ce fut une tentative systématique de renforcer les capacités d'innovation et de technologie dans les étapes clés de la chaîne de valeur et de conserver ou

d'attirer sa production sur le sol brésilien. Une autre partie importante des mesures, en particulier celles qui visaient à promouvoir les exportations, chercha à intégrer les entreprises brésiliennes dans les marchés mondiaux.

De cette façon, tandis qu'en Argentine une politique de contenu local fut utilisée de manière purement défensive, au Brésil une combinaison de politiques offensives et défensives fut utilisée. Nous avons appelé cette approche « développementaliste », afin de marquer leur différence avec une réaction purement défensive à la mondialisation. Si nous nous souvenons aussi des conclusions tirées du chapitre III, nous pouvons remarquer que les options de politique reflétèrent la situation de compétitivité relative de l'entreprise argentine et brésilienne.

C'est la détérioration des conditions macroéconomiques qui fut, finalement, derrière la fracture des coalitions populaires-productivistes, tant en Argentine qu'au Brésil.

En Argentine, le gouvernement choisit de privilégier le secteur des salaires et des petites entreprises, en sacrifiant la stabilité macroéconomique et sa relation avec la classe moyenne et les grandes entreprises nationales et étrangères, dont dépend une grande partie de l'économie très concentrée et dénationalisée par des crises économiques successives.

Au Brésil, le gouvernement tenta jusqu'en 2015 de maintenir un modèle d'expansion du marché intérieur qui assura un plus grand pouvoir d'achat aux salariés et un haut niveau de demande pour les entreprises brésiliennes. Lorsque le déficit public semblait rendre inévitable l'ajustement budgétaire, le gouvernement décida de sacrifier sa base électorale au profit des agents économiques. Ceux-ci, cependant, restèrent impassibles lorsque se déroulait la crise politique. Enfin, le gouvernement, comme en Argentine, fut abandonné par les classes moyennes et les acteurs économiques, ce qui précipita sa chute.

Troisième partie : Les dilemmes de l'intégration au MERCOSUR

Introduction

Dans les chapitres I et II, nous avons discuté en profondeur des diverses approches à propos de l'intégration régionale. Nous avons remarqué leurs limitations quand il fallut expliquer les difficultés rencontrées par le

MERCOSUR ces dernières années.

À cet égard, nous avons avancé plusieurs propositions basées sur la même idée clé : il ne fallait pas chercher les causes des difficultés subies par le MERCOSUR dans les défauts de sa structure institutionnelle. Non plus à partir de la question, plusieurs fois mise sur la table, de l'absence d'offre ou de demande d'intégration de la part de ses plus grands États membres, en l'occurrence, l'Argentine et le Brésil. En revanche, il fallait aller encore plus en amont afin d'examiner les facteurs cachés derrière la formation des préférences des acteurs au sein de l'État, mais aussi des acteurs politiques, sociaux et économiques.

Sans doute, il peut être affirmé d'emblée que leurs préférences pour l'intégration régionale sont régies pour le développement économique au niveau national dans le cadre de la mondialisation. Nous avons proposé que, en ce qui concerne la politique industrielle et commerciale et, par conséquent, la politique d'intégration régionale, les préférences des acteurs socio-économiques (les représentants organisés des classes ou fractions des classes) sont conditionnées par leur position dans la concurrence pour l'appropriation de rentes dans les chaînes de valeur mondiales.

Quel peut être alors le rôle de la politique commerciale et de l'intégration régionale dans ce contexte? Nous avons avancé comme hypothèse que, comme c'est le cas depuis toujours, l'ouverture commerciale divise les acteurs économiques entre gagnants et perdants. Pourtant, la mondialisation et, plus spécifiquement, la possibilité de s'insérer dans les chaînes de valeur mondiales, aurait changé la géométrie des gagnants et des perdants dans chaque économie. Tout en simplifiant l'argument, la mondialisation fit que l'importation de biens intermédiaires soit aussi importante pour la compétitivité des exportations et les ventes dans le marché national. Le secteur industriel, traditionnellement rassemblé derrière la demande de protection, est maintenant divisé entre producteurs de biens intermédiaires et de biens finaux. Dans le chapitre III, nous avons aussi démontré que l'Argentine et le Brésil ont deux configurations différentes d'opportunités et de vulnérabilités par rapport à la capacité de leurs acteurs économiques de s'insérer dans les chaînes de valeur mondiales.

Ainsi, dans les chapitres IV et V nous avons suivi la formation et les crises de coalitions politico-économiques, et nous avons examiné leurs choix de politique au sujet du développement industriel, tout en tenant compte des enjeux posés par la mondialisation. Dans certaines circonstances que nous avons identifiées dans le cas du Brésil et de l'Argentine, ils peuvent faire basculer la position de la représentation de l'ensemble du secteur privé face à la politique industrielle et commerciale.

À ce stade, nous allons arguer que les divergences dans leurs politiques industrielles se sont constituées en éléments de divergence entre les préférences de l'Argentine et du Brésil par rapport à leurs politiques commerciales au sein du MERCOSUR. En particulier, nous soutiendrons, en

conséquence, que la tension entre un modèle d'intégration relativement fermé et un autre modèle d'intégration régionale orienté vers l'économie mondiale joua un rôle fondamental derrière les problèmes de coopération entre l'Argentine et le Brésil au cours des premières décennies du XXI^e siècle.

Ainsi, les réponses contradictoires de l'Argentine et du Brésil au défi des changements de l'économie mondiale auront réduit la pertinence du régionalisme comme outil de leur croissance économique.

Pour avancer notre argument à propos de la politique commerciale et du MERCOSUR, nous allons étudier, dans les deux prochains chapitres, les positions de l'Argentine et du Brésil par rapport à deux aspects clés du MERCOSUR en tant qu'union douanière. D'une part, le tarif extérieurs commun (*TEC*) et les régimes qui y sont associés, en l'occurrence, les biens de capitaux, l'informatique, l'élimination du double prélèvement du *TEC*, l'harmonisation des règlements techniques, etc. D'autre part, les négociations commerciales, notamment la négociation avec l'Union européenne. Ce faisant, nous aurons atteint un nouveau niveau d'analyse en vue d'arriver aux négociations concrètes menées par agences et leurs fonctionnaires nationaux.

Nous nous intéresserons particulièrement au moment charnière qui s'étend de 2010 à 2012. C'est-à-dire au moment du basculement de la politique industrielle et commerciale suite à la crise mondiale de 2008-2009 et au glissement des coalitions politico-économiques en Argentine et au Brésil. Dans le premier cas, comme nous l'avons déjà vu, une coalition d'acteurs politiques et économiques, menant une politique industrielle et économique qui plaidait pour une politique commerciale plus protectionniste. Dans le cas du Brésil, une coalition qui reposait de plus en plus sur l'appui des acteurs économiques qui prônaient davantage d'intégration commerciale avec les chaînes de valeur mondiales. Tout particulièrement, nous examinerons le processus de négociation et l'impasse du Programme de consolidation de l'Union douanière, ainsi que le processus de relance et l'impasse dans les négociations MERCOSUR – UE.

Pour ce faire, il est d'abord nécessaire de mettre en contexte nos deux études de cas. Le moment est venu de nous poser quelques questions sur le fonctionnement du processus de prise de décisions dans le MERCOSUR et sur les politiques commerciales de l'Argentine et du Brésil.

Le fonctionnement du MERCOSUR

Nous avons affirmé que nous sommes maintenant en condition d'aborder la question du processus d'intégration régionale du MERCOSUR. Cela veut-il dire que nous nous déplaçons vers le niveau d'analyse du « régional » ? Absolument pas. Nous allons creuser jusqu'au niveau national. Pour conclure notre long parcours qui commença par la formation de préférences

vers la mondialisation et la politique industrielle, nous aborderons le processus décisionnel de la politique commerciale en Argentine et au Brésil.

Pour quelle raison la politique commerciale va-t-elle nous expliquer le non-fonctionnement du MERCOSUR ? La réponse est très simple. En vertu de l'article premier du Traité d'Asunción de 1991, les États membres décidèrent l'établissement, à partir du 31 décembre 1994, d'un tarif extérieur commun, et l'adoption d'une politique commerciale commune envers les États tiers. Ledit article établit la libre circulation des biens, des services et des facteurs de production entre les pays, entre autres par l'élimination des droits de douane et des barrières non tarifaires à la circulation des marchandises, ainsi que de toute autre mesure d'effet équivalent.

Comme ceux qui son familiarisés avec le droit pourront le remarquer, nous trouvons dans l'article premier du Traité d'Asunción tous les éléments constitutifs d'un Marché commun (effectivement, le « Marché commun du Sud » ou Mercosur). Pourtant, l'article premier du Traité d'Asunción n'a pas automatiquement encadré toute la politique commerciale dans les règles communautaires. Seuls les domaines de la politique commerciale qui sont harmonisés sont devenus entièrement, ou dans certains cas partiellement, « communs ». La défense commerciale, en l'occurrence, fut « mercosurisée » seulement au niveau des mesures de sauvegarde²²⁶.

Les négociations commerciales communes sont toujours demeurées restreintes aux négociations préférentielles avec des États tiers. Au niveau multilatéral, c'est-à-dire de l'OMC, chaque pays du MERCOSUR garde son individualité. Ils soutinrent souvent des positions différentes à l'égard des objectifs et des stratégies au sein de cette organisation²²⁷. Même en matière des négociations des accords de libre-échange, c'est seulement en 2000 que fut adoptée la Décision 32/00, par laquelle tous les États membres étaient obligés de conclure des négociations préférentielles individuelles avant le 31 décembre 2001.

La structure institutionnelle du MERCOSUR

Un élément à considérer aussi, c'est la nature exclusivement intergouvernementale du processus de prise de décisions dans le MERCOSUR. En effet, les gouvernements successifs en Argentine et au Brésil écartèrent toujours toute hypothèse d'une gouvernance supranationale dans le MERCOSUR. Le bloc régional naquit en tant qu'organisation intergouvernementale, et l'est resté. Il n'existe pas de droit « communautaire » ni d'institutions supranationales dans le MERCOSUR, les décisions prises au sein des différents organes le sont par consensus et doivent faire l'objet d'une transposition dans la législation des États

²²⁶ . Malgré les tentatives d'en faire autant avec les mesures antidumping, les États membres ne sont même pas parvenus à mettre en place des disciplines pour leur application réciproque.

²²⁷ . L'Uruguay et le Brésil ont, par exemple, soutenu des candidats opposés au poste de directeur de l'OMC.

membres.

D'autre part, bien que le MERCOSUR soit formé par quatre États, il reste toujours dépendant de la bonne entente argentine-brésilienne (Clulow, 2016, p.4). La volonté de rapprochement des deux pays avait créé un premier programme d'intégration bilatérale, auquel le Paraguay et l'Uruguay se sont joints devant le fait accompli. Il est vrai que, du point de vue formel (rotation semestrielle, consensus) et sur quelques questions particulières (asymétries régionales, notamment), le Paraguay et l'Uruguay se sont montrés capables d'influencer l'ordre du jour du bloc régional. Pourtant, l'Argentine et le Brésil mirent en jeu leurs poids relatifs (96 % de la population et 93 % du PIB)²²⁸ dans les questions fondamentales.

Le rôle central du GMC

Si le *Tratado de Asunción* de 1991 donna naissance au MERCOSUR, c'est le *Protocolo de Ouro Preto* de 1994 qui dota le MERCOSUR d'une structure institutionnelle. L'article 1er du *Protocolo de Ouro Preto* mit en place 3 organes intergouvernementaux à caractère décisionnel dans le MERCOSUR. Le *Consejo del Mercado Común* (CMC - Conseil du Marché commun), le *Grupo Mercado Común* (GMC - Groupe Marché commun) et la *Comisión de Comercio del MERCOSUR* (CCM – Commission de commerce du MERCOSUR).

Le CMC est l'organe supérieur du MERCOSUR, et il a pour responsabilité la direction politique du processus d'intégration. Il est composé des ministres des Affaires étrangères et de l'Économie (ou similaires). Il peut se réunir librement mais doit obligatoirement le faire au moins une fois tous les six mois avec la participation des présidents des États membres. Le CMC émet des « Décisions », les acte à portée juridique les plus importantes après le Traité d'Asunción et le Protocole d'Ouro Preto. Pourtant, toutes les Décisions ne sont pas négociées par les ministres assis autour de la table du CMC. Sauf quelques Décisions à caractère très politique, elles sont déjà préparées par le GMC, et n'attendent plus que d'être formellement adoptées.

Le GMC est l'organe exécutif du MERCOSUR. Il est composé par des représentants des ministères des Affaires étrangères, de l'Économie (ou similaires) et des Banques centrales. Il se réunit de manière ordinaire (au moins, une fois tous les trois mois) et extraordinaire (sur pétition d'un des États membres).

Au GMC sont rattachés plusieurs groupes à caractère technique (groupes et sous- groupes de travail, groupes ad hoc et réunions spécialisées). Le GMC se prononce par des Résolutions à caractère obligatoire.

La CCM est l'organe chargé d'assister le GMC et de veiller à l'application

²²⁸ . Fonds monétaire international. Economic Outlook, 2011.

correcte des instruments de la politique commerciale commune. Elle est composée de 4 membres et elle est coordonnée par les ministères des Affaires étrangères et se réunit au moins une fois par mois. Il se prononce aux moyens des Directives à caractère obligatoire.

La structure de prise de décisions est donc axée sur une logique pyramidale où l'on progresse du niveau le plus technique (la CCM) vers des instances plus politiques, le sommet étant les rencontres de présidents. Le travail de la CCM nourrit les décisions du GMC, qui fait de même pour le CMC. Ce qui ne peut être résolu à un certain niveau est traité au niveau supérieur. Le GMC devint, au moins dès le début des années 2000, l'organe décisionnel le plus important. Situé au centre de la structure décisionnelle, tous les sujets controversés de nature techno-politique lui sont renvoyés. Le CMC, au niveau des ministres, n'a pas la capacité de suivre de manière régulière les négociations intra ou extrarégionales. Une petite partie seulement du plan d'action du bloc lui est soumise deux fois par an, avec l'objectif de préparer le terrain pour le sommet des présidents.

La CCM, de son côté, vit son rôle comme acteur de décision dans les questions commerciales dilué (Clulow, 2015, p. 6). En effet, les périodes de divergence dans les politiques commerciales ou la coïncidence de politiques commerciales protectionnistes multiplient les différences au niveau technique. La CCM est donc débordée par l'accumulation de dossiers dont l'accord est impossible faute d'unanimité. Les dossiers sont, finalement, renvoyés au GMC.

Par conséquent, ce dernier fut, pendant de longues années, le cœur du système de gestion du MERCOSUR. Son caractère à la fois politique et technique, qui le place au centre de la prise de décisions au sein du MERCOSUR, est renforcé par sa connexion unique avec la bureaucratie des États membres.

En effet, au GMC siègent les « Coordinateurs nationaux du GMC » ou les « Coordinateurs nationaux adjoints du GMC ». Ceux-ci sont des secrétaires d'État, sous-secrétaires ou directeurs nationaux chargés des dossiers économiques et commerciaux dans leurs ministères des Affaires étrangères. Situés entre les ministres et les présidents d'une part et les structures techniques, ils jouent un rôle politico-technique clé. Il n'est pas donc surprenant, de l'autre, que l'élaboration de l'ordre du jour du MERCOSUR soit planifié, adopté et avancé dans les réunions du GMC.

Les sommets du MERCOSUR, en revanche, se limitent souvent à l'approbation protocolaire de la feuille de route du processus d'intégration, au traitement des crises politiques graves et ponctuelles et sont, plus souvent encore, des instances de communication politique où le rôle des présidents serait avant tout de « frapper avec leur marteau » sur le travail effectué en amont au niveau technique. Bien sûr, les décisions majeures sont prises au niveau des chefs d'État (telles que la suspension du Paraguay et l'entrée du Venezuela), mais dans ce cas encore, la décision

doit être « exprimée » via une acte juridique négocié par les fonctionnaires des États membres qui assistent le GMC.

Nous allons donc baser notre recherche sur les politiques commerciales de l'Argentine et du Brésil dans les positions exprimées par les représentants des deux pays au GMC et ses organes subsidiaires, tels que le Groupe des Affaires étrangères, chargé des négociations extérieures du bloc.

Le rôle de la présidence

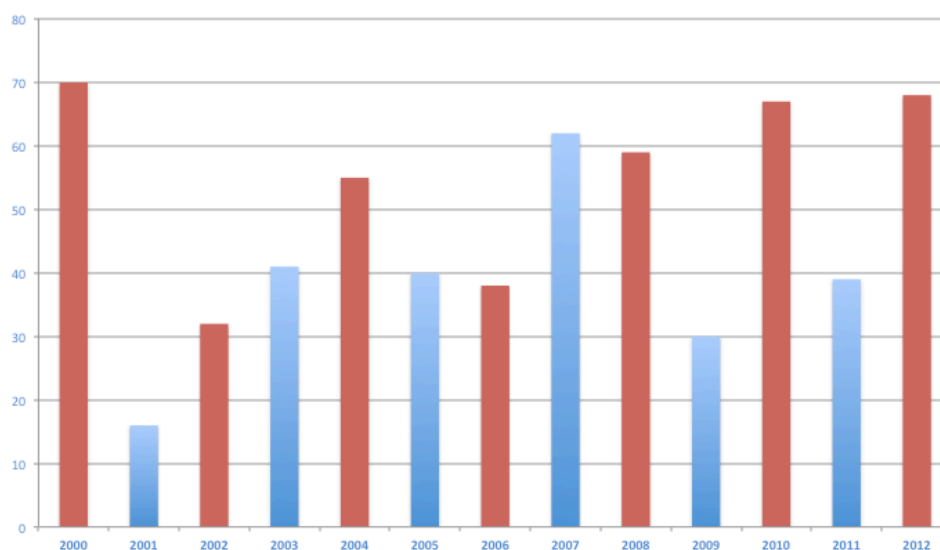
Il revient particulièrement à l'État membre chargé de la présidence tournante (*Presidencia pro tempore* ou *PPT* est l'expression utilisée par le *Traité d'Asunción*) de prendre l'initiative en matière de 0 définition de l'ordre du jour du bloc à chaque semestre. D'accord avec le poids relatif de chaque pays, la présidence tournante argentine (*PPTA*) et, particulièrement la présidence tournante brésilienne (*PPTB*) sont d'habitude les plus efficaces, tant du point de vue du nombre de Décisions adoptées par le CMC, que de celui de leur importance. La moyenne de Décisions adoptées par les *PPTA* et *PPTB* est de 54, contre 38 les années des présidences de l'Uruguay et du Paraguay (*PPTU* et *PPTP* respectivement) (Figure 6.1.)

Les initiatives les plus importantes eurent aussi lieu sous la *PPTA* ou la *PPTB*. Le Tarif extérieur commun, le Protocole sur les marchés publics, le Protocole d'Ouro Preto, le Protocole d'Olivos (Règlement de différences) et le Fonds pour la convergence structurelle du MERCOSUR, le *FOCEM*, furent négociés et signés sous les présidences argentes et brésiennes. Parmi les instruments les plus importants, seul le Protocole de Montevideo sur les marchés de services fut conclu sous la présidence de l'Uruguay.

En ce qui concerne les négociations extérieures, le lancement des négociations avec l'Union européenne eut lieu en 2000, 2010 et 2016. Les impasses dans ces mêmes négociations eurent lieu en 2004 et 2012. L'accord de libre-échange avec Israël fut négocié en 2006 et avec l'Égypte en 2010. L'accord de préférences fixes avec l'Afrique du Sud fut négocié en 2002. Seul l'accord de préférences fixes avec l'Inde fut négocié sous la *PPTU* en 2003 et signé en janvier 2004.

En ce qui concerne les plans d'action, le rapport est plus équilibré. Trois plans d'action du MERCOSUR furent négociés sous les *PPTA* ou *PPTB* : Plan d'action de Las Leñas (CMC/DEC. N° 01/92), Relance du MERCOSUR (CMC/DEC. N° 22/00 et 32/00 parmi d'autres), et le Plan de consolidation de l'Union douanière (CMC/DEC. N° 56/10). En revanche, le mandat d'Asunción pour la consolidation du MERCOSUR (CMC/DEC. N° 09/95) et le plan d'action 2004-2006 (CMC/DEC. N° 23/03) furent adoptés sous les *PPTU* et *PPTP*.

Figure 6.1. Nombre de « Décisions » prises sous les présidences argentes et brésiennes (rouge) vs. Uruguayennes et paraguayennes (bleu).



Source : élaboration de l'auteur à partir des données du secrétariat du MERCOSUR.

La procédure de prise de décisions à propos de la politique commerciale en Argentine et au Brésil

Le MERCOSUR ayant un caractère intergouvernemental du, il est à signaler que les négociateurs réunis au niveau du *GMC* sont exclusivement des fonctionnaires des États membres. Avant d'épuiser l'analyse de nos deux études de cas, il sera utile d'examiner la structure de prise de décisions à propos de la politique commerciale, tout en soulignant les éléments communs et les éléments distinctifs pour l'Argentine et pour le Brésil.

Les acteurs institutionnels

En principe, la coordination de la position nationale correspond aux ministères des Affaires étrangères de chaque État membre (le *MRECI* ou *Cancillería* en Argentine et le *MRE* ou *Itamaraty* dans le cas du Brésil). Entretemps, la fonction d'interaction avec les secteurs productifs correspond principalement aux ministères dits « sectoriels », c'est-à-dire les ministères de l'Industrie (*MDIC* au Brésil et *MI* en Argentine) et les ministères de l'Agriculture (*MAGyP* en Argentine et *MAPA* au Brésil). Nous pouvons dire que, grosso modo, les ministères des Affaires étrangères coordonnent la prise de position nationale et conduisent les négociations avec les négociateurs étrangers, tandis que les ministères sectoriels coordonnent et médient la relation avec le secteur privé. Cela ne veut pas dire que les ministères des Affaires étrangères n'ont pas de rapports directs avec le secteur privé, mais ils sont moins fréquents et, surtout, moins spontanés que les relations presque quotidiennes entre le secteur privé et les ministères « sectoriels ».

Le Traité d'Asunción avait réservé un rôle presque équivalent aux ministères de l'Économie (*Ministerio de Economía* en Argentine et *Ministerio da Fazenda* au Brésil). Pourtant, la réintroduction du ministère de l'Industrie et du Commerce Extérieur (*MDIC*) au Brésil en 1992 et surtout après la réforme de 1998, et la création du Ministère de l'Industrie (ou de la Production) en Argentine en 2008, réduisirent réduit la participation des ministères de l'économie en faveur de ces nouveaux ministères sectoriels. Leur participation fondamentale dans la définition de la position de négociation est souvent plus décisive que celle des ministères des Affaires étrangères. Leur importance vient de la double juridiction sur la politique industrielle (compétence quasi exclusive) et sur la politique commerciale (partagée avec les ministères des Affaires étrangères).

Les ministères des Finances et les ministères de l'Agriculture participent aussi de la prise de décisions. Cependant, leur rôle est limité à leur juridiction (impact fiscal ou sur les marchés agricoles). Leur influence sur l'ensemble des positions à propos de la politique commerciale resta limitée en comparaison avec celle des ministères de l'industrie ou des Affaires étrangères. Cependant, dans les deux pays, ils forment les quatre grands acteurs de l'État en ce qui concerne la politique commerciale.

La question clé dans le processus de prise de décisions fut le niveau et la qualité de la coordination interministérielle et de la relation des agences de l'État avec les acteurs économiques. Tâche assez difficile compte tenu de la rivalité interministérielle résultant des différents objectifs institutionnels et du chevauchement de fonctions qui caractérisent l'organigramme des États en Argentine qu'au Brésil.

Les approches des problèmes de coordination

Pourtant, quelques solutions du point de vue institutionnel furent adoptées dans les deux pays. Au Brésil par le biais de la *Câmara do Comércio Exterior (CAMEX)* et en Argentine grâce aux « Réunions de coordination nationale ».

L'organigramme brésilien

Au Brésil, il y eut bientôt des efforts pour assurer un minimum de coordination parmi les agences gouvernementales, bien qu'elles aient souvent été victimes des rivalités qu'elles cherchaient à résoudre. En 1995 fut créée la *CAMEX*, d'abord sous la forme d'un forum lié à la Maison civile pour accueillir le débat à propos de l'insertion économique du Brésil (Camargo Neto, 2013). En 1998, le *Ministerio de Desenvolvimento, Indústria e Comércio* fut rebaptisé *Ministerio de Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior (MDIC)*, et la *CAMEX* fut inscrite dans l'organigramme du *MDIC*. Son secrétariat exécutif devint un organe de ce ministère.

La *CAMEX* garda son rôle de coordination, avec un Conseil de ministres présidé, non plus par le président de la République, mais par le ministre

chargé du *MDIC*²²⁹. Un Conseil de gestion fut créé afin d'épargner au Conseil des ministres le jour à jour de la gestion des dossiers. En 2001, la *CAMEX* fut autorisée à émettre des résolutions à caractère obligatoire²³⁰. Ce fut la transformation la plus importante du point de vue du partage du pouvoir au niveau de la politique commerciale, car aucun Ministère ne pouvait désormais entreprendre de décisions unilatérales.

Déjà sous le premier mandat de M. Da Silva (Da Silva (Lula)), le Décret 4.732, du 10 juillet 2003, identifia les compétences de la *CAMEX*. Parmi elles, celles d'établir des lignes directrices pour les négociations commerciales et d'accords bilatéraux, régionaux ou multilatéraux; de formuler les lignes directrices de base de la politique tarifaire dans l'importation et l'exportation et d'établir les taux de la taxe à l'importation. Cela va sans dire, tous les ministères représentés à la *CAMEX* n'avaient pas le même poids, et leur influence ne resta pas la même à cause des changements de politiques, d'autorités, et d'organigrammes.

Au début des années 2000 le *Ministério da Fazenda* gardait encore une forte influence que ses autorités employaient pour promouvoir la libéralisation commerciale, car elle aidait à combler les objectifs de la politique macroéconomique (notamment celui de maîtriser l'inflation). Le *MDIC*, gardien de la protection tarifaire, était à l'époque affaibli, tandis que la *Fazenda* se trouvait généralement soutenue par le ministère de l'Agriculture (*MAPA*). Itamaraty, où le libéralisme économique n'avait jamais trouvé vraiment sa place (Almeida, 2013), jouait un rôle de médiation (Bonomo, 2013).

Cet équilibre se maintint sous les mandats de M. Furlan au *MDIC* et de M. Palocci au *Ministerio da Fazenda*. Cependant, avec l'arrivée de M. Mantega, la *Fazenda* abandonna sa position historique en faveur de l'ouverture et commença à défendre des positions protectionnistes, parfois avec plus de fermeté que le *MDIC* lui-même. Le déséquilibre s'accrut ensuite sous le gouvernement de la présidente Mme Dilma Rousseff, avec l'affaiblissement d'*Itamaraty* (Bonomo, 2013). Pourtant, son influence se manifesta plus clairement sur la politique de défense commerciale et pour le soutien accordé aux positions soutenues par le *MDIC* au sein de la *CAMEX*. Son rôle fut moins décisif au niveau des négociations commerciales, où les participants membres de la *Fazenda* sont peu nombreux et de rang intermédiaire.

L'évolution de la *CAMEX* fut aussi accompagnée de développements institutionnels au niveau des ministères brésiliens. La création du secrétariat du Commerce extérieur dans le cadre du *MDIC* en 1998 permit de réunir

²²⁹. Le Décret 8.807 de 2016 changea encore une fois la structure institutionnelle de la *CAMEX*. Elle est nettement retournée dans la sphère de la présidence de la République. Le secrétariat exécutif, en revanche, s'est déplacé au ministère des affaires étrangères, un mouvement largement interprété comme une perte de pouvoir pour le *MDIC*.

sous la direction et l’empreinte du ministre du Développement des compétences qui appartenaient jusque-là au ministère des Finances. Au chapitre IV, nous avons déjà eu l’occasion de souligner que nous assistons à cette époque aux premières tentatives de remettre en place une proto-politique industrielle. En effet, le *Secretaria do Comercio Exterior (SECEX)* eut un rôle fondamental dans la contribution à la mise en œuvre des politiques de développement du commerce extérieur formulées par *MDIC*, en particulier à travers la *CAMEX* (Camargo Neto, 2013). En raison de la variété des sujets important de sa compétence, la *SECEX* fut subdivisée en départements spécifiques. L’application de la législation de défense contre les pratiques commerciales déloyales fut dévolue à un nouveau Département de défense commerciale. L’un des Département les plus importants dès le début fut le *Departamento de negociações internacionais (DEINT)*. Le *DEINT* est responsable de la préparation et participa à la négociation de traités internationaux dans le domaine du commerce extérieur. Il fournit le soutien technique, les rapports et la consultation avec les entreprises nationales dans ces négociations commerciales.

Dans la période sur laquelle nous allons nous concentrer (2010-2012), les ministres en tête du *MDIC* furent M. Miguel Jorge (jusqu’à la fin du mandat de M. Da Silva (Lula) en décembre 2010) et, à partir de janvier 2011 le ministre fut M. Fernando Pimentel, comme déjà sous le premier mandat de Mme Dilma Rousseff. M. Pimentel congédia M. Ivan Ramalho (fonctionnaire de carrière et secrétaire exécutif du ministère sous M. Furlan et M. Jorge) et nomma M. Alessandro Teixeira. Membre du *PT*, M. Teixeira était le président de l’*Agencia de promoção das exportações (Apex)* et était lié politiquement à Mme Dilma Rousseff. Le secrétaire au Commerce extérieur sous la gestion de M. Jorge (2007-2011) fut M. Welber Barral. Professeur de droit international, il fut invité à conduire la *SECEX* grâce à son prestige par-delà les frontières brésiliennes en matière de défense commerciale²³¹. M. Miguel Jorge avait demandé à M. Pimentel de garder M. Barral. Cependant, à sa place M. Pimentel plaça Mme Tatiana Prazeres. Docteur en relations internationales de l’université de Brasília (2007), avec une spécialisation en commerce extérieur, Prazeres avait travaillé comme analyste à l’*Apex* et était étroitement liée à M. Teixeira²³². Pour le secrétariat exécutif de la *CAMEX*, le Ministre choisit M. Emilio Garofalo, qui avait été conseiller auprès du ministre des finances, M. Guido Mantega. Le choix de cet expert dans les marchés des échanges arriva à un moment où le gouvernement Mme Dilma prenait des mesures pour contenir l’appréciation du *Real* et lorsqu’elle avait déjà annoncé qu’elle renforcerait la défense commerciale. La concentration de la fonction de la *CAMEX* dans la gestion du commerce extérieur, notamment la défense commerciale, eut comme conséquence que la direction de la politique commerciale se concentra dans l’axe *MDIC-Itamaraty*. Le *DEINT* prit, à cet égard, le rôle de chaîne de transmission entre l’autorité politique, les organisations de représentation des entreprises et Itamaraty. Le directeur du *DEINT* était depuis 2011 M. Daniel Godinho.

²³¹ . Valor Online, 09/02/2007.

²³² O Estado de S. Paulo, *Pimentel troca segundo escalao do Ministerio*, 08/01/2011.

Diplômé en droit et en relations internationales et s'étant spécialisé au *World Trade Institute* et à l'*International Trade Center (ITC)*, il développa sa carrière à la *CAMEX*. En 2013, lorsque Mme Tatiana Prazeres quitta le secrétariat pour devenir conseillère du nouveau directeur général de l'OMC, le brésilien M. Azevedo, il fut nommé secrétaire au Commerce extérieur.

Dans le cas d'*Itamaraty*, les origines d'un département de politique commerciale peuvent être déjà trouvées dans les années 1970. Sous la présidence de M. Fernando Henrique Cardoso, avec M. l'ambassadeur Luis Felipe Lampreia comme ministre, *Itamaraty* avait un *Secretaria Geral da integração, a economia e o comercio exterior (SGIE)*. Au *SGIE* était subordonné un *Departamento da Integração Latinoamericana* et à ce dernier une Division de integração regional (*DIR*) et une Divisão do MERCOSUL (*DMC*). Après 2001, le Département était sous la supervision directe du secrétaire général du ministère²³³. Une Coordination des négociations avec l'Union européenne fut aussi créée.

À l'arrivée de M. l'ambassadeur Celso Amorim comme ministre des Affaires étrangères du président M. Da Silva (Lula), *Itamaraty* fut encore une fois réorganisé. Le nouvel organigramme reflétait le type d'engagement voulu par la nouvelle administration dans le cadre international et régional.

Le nouveau sous-secrétariat général de l'Amérique du Sud (*SPAS*) relia les questions politiques et économiques à la sphère régionale, y compris le MERCOSUR. Le Département sud-américain (*DAS*) et le Département de l'intégration (*DIN*) furent ainsi intégrés au *SPAS*. La gestion des affaires politiques bilatérales fut attribuée au Département de l'Amérique du Sud, tandis que le Département de l'intégration fut chargé de *proposer des directrices de politique extérieure relatives au processus d'intégration latino-américaine et, particulièrement, par rapport au MERCOSUR*. Le nom MERCOSUR avait disparu de l'organigramme d'*Itamaraty*. Finalement, le Département des négociations internationales (*DNI*) avait parmi ses compétences celles de préparer et de mener les négociations de la zone de libre-échange des Amériques (*ZLEA*) avec l'Union européenne²³⁴. Ces changements signalaient que le MERCOSUR n'était plus la plateforme exclusive d'insertion internationale du Brésil et que le projet d'intégration devait se subordonner aux directrices de la politique sud-américaine du Brésil. Cependant, la subordination du *DNI* au *SPAS* reflétait directement les engagements adoptés au sein du MERCOSUR à propos des négociations commerciales internationales.

Dans la période sur laquelle nous allons nous concentrer (2010-2012), le *SPAS* était sous l'autorité de l'ambassadeur Antonio Simoes, tandis que le *DAS* était dirigé par le ministre Bruno de Risios Bath et le *DNI* dans un premier temps, par l'ambassadeur Evandro Didonet, et par le ministre Ronaldo Costa Filho, ensuite. Tous les quatre étaient des diplomates très

²³³ . Décret N° 3959/2001, publié le 10/10/2001.

²³⁴ . Décret 4.759, du 21/06/2003.

expérimentés, ayant occupé plusieurs postes de responsabilité liés à leur fonction. Simoes avait servi à Genève, à Santiago et aux Nations Unies à New York, avant de devenir coordinateur pour les négociations de la ZLEA (2001-2003), secrétaire à la Planification politique (2005-2006) et premier chef du Département de l'énergie d'*Itamaraty* (2006-2008). Avec un parcours plus dédié aux dossiers politiques qu'économiques, en janvier 2010 il devint sous-secrétaire général pour l'Amérique du Sud, centrale, et les Caraïbes, et coordinateur national du Brésil près du GMC du MERCOSUR, de l'Union des nations sud-américaines (UNASUR) et de la Communauté des États latino-américains et des Caraïbes (CELAC). Pour sa part, le ministre Bath avait servi à plusieurs postes à l'étranger, y compris celui de ministre conseiller à l'ambassade brésilienne à Buenos Aires. Dans cette fonction, il avait développé de bons rapports avec les diplomates argentins.

L'ambassadeur Didonet, très respecté parmi ses collègues, avait occupé plusieurs postes d'importance, souvent au bureau du secrétaire général d'*Itamaraty* et à l'ambassade brésilienne à Washington (deux postes normalement réservés aux *high flyers* ayant obtenu leur diplôme à l'Institut Rio Branco, l'académie diplomatique brésilienne). En 2007, il prit le poste de chef du Département des négociations internationales, jusqu'en 2012, lorsqu'il quitta Brasilia pour devenir chef de la Mission à Vienne et puis à Genève. Quant à Ronaldo Costa Filho, il avait lui aussi une longue carrière liée aux affaires économiques. Il servit aux Missions brésiennes près de l'OMC et comme chef de Mission adjoint près de l'Union européenne. En 2011, il remplaça l'Ambassadeur Didonet afin de conduire l'équipe brésilienne pour la négociation MERCOSUR-UE, à laquelle il avait déjà participé entre 2000 et 2004.

L'organigramme argentin

En Argentine, l'organisation institutionnelle de la politique commerciale prit sa forme quasi définitive dans les années quatre-vingt-dix. Le coordinateur national et le coordinateur national adjoint étaient toujours soit des fonctionnaires du *MRECIC* (le secrétaire du Commerce et aux Négociations internationales et le sous-secrétaire à l'intégration américaine et au MERCOSUR respectivement), soit il s'agissait de fonctionnaires de carrière ou de politiciens nommés par le président de la République. Dans la pratique quotidienne, la position nationale argentine était décidée dans les « réunions de coordination nationale » qui avaient lieu au *MRECIC*. Y participaient des fonctionnaires du *MRECIC*, la secrétaire d'État à l'agriculture, la Pêche et l'Élevage (*SAGPyA*), l'Agence fédérale des revenus (*AFIP*) et plusieurs autres ministères et agences du gouvernement, en accord avec l'ordre du jour.

En 1992, le ministère des Affaires étrangères et du Culte (*MREC*) devint aussi ministère du Commerce international (*MRECIC*), et les deux services

extérieurs (diplomatie et commercial) fusionnèrent²³⁵. Pourtant, la définition de la politique commerciale fut placée sous l'orbite du ministère de l'Économie (*MECON*), malgré la participation du *MRECIC* à la mise en oeuvre et comme porte-parole dans les négociations. Le *MECON* conserva une secrétaire à l'Industrie et une secrétaire au Commerce, jusqu'en 2009, lorsque la présidente Mme Fernández décida la création d'un ministère de l'Industrie et du Tourisme (*MIT*) sous la direction de Mme Deborah Giorgi²³⁶.

A la tête du secrétariat de l'Industrie, au Commerce et aux petites et moyennes entreprises, la Ministre nomma un ancien collaborateur et expert en défense commerciale, M. Eduardo Bianchi (en fonctions entre 2009 et 2012). La structure du ministère de l'Industrie et au Tourisme comprenait aussi un sous-secrétariat de Politique et à la Gestion commerciale extérieure. Compte tenu de la juxtaposition des rôles des secrétariats et sous-secrétariats d'État, le sous-secrétariat au Commerce exerça un rôle très limité, plus souvent lié à la gestion qu'à la prise de décisions dans le domaine de la politique commerciale.

Lorsque le sous-secrétaire occupa un rôle plus important, ce fut logiquement au détriment du rôle du secrétaire. C'était le cas de M. Eduardo Bianchi, durant la période où il était lui-même sous-secrétaire et où le secrétaire était M. Fernando Fraguio (un chef d'entreprise lié à l'*UIA*, que Mme Giorgi avait hérité de la brève gestion de M. Martin Lousteau en 2007 comme ministre de l'économie)²³⁷. C'était M. Bianchi, le véritable articulateur de la gestion, et l'authentique numéro deux au ministère, avant de devenir formellement secrétaire d'État en 2009. Avec un diplôme en économie, membre du parti péroniste, M. Bianchi avait commencé sa carrière dans l'administration publique à la Commission nationale du commerce extérieur (*CNCE*), l'une des agences gouvernementales créées à l'aide des réformes économiques mises en oeuvre dans les années quatre-vingt-dix²³⁸.

Le sous-secrétariat à la Politique et à la Gestion Commerciale extérieure était organisé avec deux directions nationales. L'une dédiée à la gestion de la politique commerciale (défense commerciale, notamment) et l'autre, la Direction nationale de politique commerciale extérieure (*DNPCE*), chargée des négociations commerciales, y compris le MERCOSUR, entre autres compétences. La *DNPCE* avait deux directions (celle du MERCOSUR et celle de la politique régionale). Le chef de la *DNPCE* était M. Adrian Makuc.

²³⁵. Loi N° 24.190, B.O. 13/01/1993.

²³⁶. Décret N° 1366/2009, B.O. 02/10/2009.

²³⁷. Pagina 12, *Dos Secretarios precio politico de uno*, 02/10/2009.

²³⁸. La *CNCE*, comme d'autres agences techniques de l'époque, associées à tort ou à raison aux « réformes néo-libérales », vit son rôle diminuer pendant la décennie suivante. En effet, tant la *CNCE* que la Commission nationale de défense de la concurrence, et même la secrétaire à l'Industrie et au Commerce furent obligées de partager la prise de décisions avec le tout-puissant secrétaire du commerce intérieur Guillermo Moreno (2006-2013). À vrai dire, il s'agissait de décisions autonomes avec un impact sur le commerce extérieur, que les autres acteurs, formellement responsables, étaient obligés de valider ou de défendre à la table des négociations internationales.

Formé en économie et conseiller au ministère de l'Économie depuis 1992, M. Makuc avait participé aux négociations finales du Cycle de l'Uruguay et aux pourparlers qui donnèrent naissance à l'OMC et au MERCOSUR. Il accumulait donc une énorme expérience de négociation.

En ce qui concerne le *Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto de Argentina (MRECIC)*, le *Secretaria de Comercio y Relaciones Económicas Internacionales (SCREI)*, était chargé, comme coordinateur national du *GMC*, de représenter la position nationale argentine par rapport à la politique commerciale externe. Entre 2007 et 2010 le secrétaire fut l'ambassadeur Alfredo Chiaradia. Très respecté, avec une longue expérience dans les affaires commerciales (trois fois à l'ambassade à Washington, ambassadeur près de l'OMC, ambassadeur au Japon), M. Chiaradia avait aussi une forte personnalité. Son prestige lui avait valu la confiance de plusieurs gouvernements d'orientation politique différente.

A la fin de la *PPTA* (août 2010), l'ambassadeur Chiaradia quitta son poste pour devenir ambassadeur d'Argentine aux États-Unis et *sherpa* argentin au G-20. Il fut remplacé par son rival à l'intérieur de la *Cancilleria*, l'ambassadeur Luis Maria Kreckler. Véritable *public relations manager* plutôt que profond connaisseur des dossiers techniques, M. Kreckler avait tissé des relations proches avec la *Casa Rosada*, avec les autres ministres membres du Conseil de Ministres et avec le monde des entreprises, lorsqu'il était le sous-secrétaire en charge de la promotion commerciale.

Au *SCREI* était subordonné le sous-secrétaire à l'intégration économique et le MERCOSUR, formellement le coordinateur national adjoint du *GMC*. Entre 2003 et 2010, le sous-secrétaire était M. Eduardo Sigal, un politicien membre du *Frente Amplio*, partenaire junior de la coalition du *FPV*. Plus intéressé par la dimension politique de l'intégration régionale, son rôle fut peu significatif dans les discussions techniques à propos de ce qui à la *Cancilleria* s'appelait le « MERCOSUR commercial », c'est-à-dire les négociations sur les règles de fonctionnement du marché commun. Son successeur entre 2010 et 2011, M. José Vitar, camarade de parti de Sigal, était lui aussi plus intéressé par la dimension fédérale du processus d'intégration et eut un rôle encore plus restreint dans les discussions sur l'union douanière et les négociations avec l'Union européenne.

En revanche, la Direction générale (auparavant dite « nationale ») du MERCOSUR (*DNMEC*), agissait avec plus d'autonomie et sous l'orientation directe du secrétaire M. Chiaradia. Pendant toute la période que nous analyserons, le directeur national du MERCOSUR était le ministre (ensuite ambassadeur) Pablo Grinspun. Ancien membre du service commercial extérieur, M. Grinspun avait aussi une longue carrière dans les affaires commerciales (comme jeune secrétaire d'ambassade à l'ancienne direction du MERCOSUR et puis comme chef des sections économiques des ambassades argentines en Belgique, au Paraguay et au Chili). Directeur du MERCOSUR depuis 2005, en 2010 il avait acquis une belle expérience comme chef de la délégation argentine dans les réunions de la *CCM* et

comme véritable organisateur des travaux préparatoires pour les réunions du *GMC*.

En 2011, c'est-à-dire au début du deuxième mandat de Mme Fernandez, un nouveau changement se produisit. Le ministère de l'Économie, avec M. Axel Kicillof à sa tête, récupéra du pouvoir²³⁹. Les compétences en matière de politique commerciale, jusqu'ici partagées entre le *MIT* et le *MRECIC*, furent regroupées sous la tutelle du ministère de l'Économie.

La secrétaire à l'Industrie (pour quelques mois encore sous la direction de M. Eduardo Bianchi) resta au ministère de l'Industrie, tandis qu'un nouveau secrétariat du commerce extérieur fut créé au ministère de l'Économie. M. Moreno était parvenu à faire nommer à sa tête sa protégée politique, Mme Beatriz Pagliere. Ancienne fonctionnaire de carrière du ministère de l'Économie, elle avait démontré sa loyauté comme contrôleur du Bureau national des statistiques (*INDEC*), où elle surveillait le travail des chercheurs et mathématiciens chargés du relevé des chiffres d'inflation. Ce choix reflétait le rôle de plus en plus important que les mesures de protection commerciale jouaient dans l'ensemble de la politique économique.

Le ministère des Affaires étrangères, du Commerce international et du Culte (*MRECIC*) devint le ministère des Affaires étrangères et du Culte (*MREC*). Il fut donc dépourvu, au moins en théorie, de compétences à l'heure d'élaborer la politique commerciale, bien qu'il conservât son rôle au niveau de sa mise en oeuvre. L'un des changements les plus importants relevait des relations avec le secteur privé. Il fut interdit aux fonctionnaires diplomatiques et de carrière du ministère de l'Économie de s'entretenir avec les représentants du secteur des entreprises, une pratique jusqu'ici normale, afin de préparer les positions soutenues par les négociateurs argentins. Les rapports avec le secteur privé en matière de politique commerciale se restreignirent quasi exclusivement aux fonctionnaires politiques du ministère de l'Économie.

Pour remplacer l'ambassadeur M. Kreckler à la tête du *SCREI*, fut nommée Mme Cecilia Naon, collaboratrice très proche du ministre M. Kicillof. Ce dernier agissait comme chef informel du groupe d'économistes et de spécialistes arrivés au sommet du pouvoir politique à l'aide de M. Maximo Kirchner, le fils de Mme Fernández. Le leadership du très charismatique M. Kicillof provoqua une coordination spontanée entre le ministère de l'Économie et le *MREC*. Le ministre des Affaires étrangères, M. Héctor Timerman, préférait laisser les affaires commerciales à l'équipe de Mme Naon. Au niveau intermédiaire, pourtant, les collaborateurs de M. Kicillof et de M. Guillermo Moreno, le secrétaire au Commerce intérieur, avaient une mauvaise relation, ce qui rendait plus difficile la coordination de la politique commerciale. La sortie de M. Guillermo Moreno du secrétariat au Commerce en 2013 supposa la démission immédiate de Mme Beatriz Paglieri. À sa place fut nommé M. Augusto Costa, appartenant lui aussi à l'équipe de M.

²³⁹ . Decret 2082/2011, B.O. 12/12/2011.

Kicillof. La politique commerciale est devenue donc plus homogène, non seulement en ce qui concerne l'orientation générale, mais aussi par rapport à la méthodologie et à la coordination du travail.

Il est un peu surprenant que la structure subordonnée aux secrétaires n'ait presque pas changé. Malgré le bouleversement de l'organigramme de l'administration, entre 2008 et 2011 au *MIT*, et entre 2011 et 2015 à nouveau au *MECON*, la *DNPCE* resta le principal bureau de préparation technique de la position négociatrice de l'Argentine. Ses fonctionnaires travaillaient de manière coordonnée avec la *DNMEC* au ministère des Affaires étrangères. Le ministère de l'Industrie et le ministère de l'Agriculture complétaient l'ensemble d'agences qui participaient à la prise de décisions. La ministre de l'Industrie, Mme Deborah Giorgi, conserva son influence en ce qui concernait les négociations commerciales extérieures, à cause de la sensibilité des éventuelles concessions sur les produits industriels.

Chapitre VI : L'Union douanière

6.1. Le programme de consolidation de l'Union douanière : les précédents

Les programmes successifs

La création d'une union douanière, c'est l'objectif central du Traité d'Asunción. Ses éléments essentiels sont l'existence d'un tarif extérieur commun (*TEC*) et la libre circulation intra-zone²⁴⁰.

La difficulté d'atteindre pleinement ces objectifs peut être vérifiée de manière négative par la succession de programmes et de plans d'action adoptés au long des années. Depuis 1991, le MERCOSUR élaborera cinq plans d'action.

Le premier fut le « *Plan de acción de Las Leñas* » (Décision CMC N° 01/92) qui aboutit à l'établissement du *TEC*, mais qui n'a atteint pas tous les ambitieux objectifs envisagés. On pensait à l'époque que le travail d'harmonisation et de coordination des politiques, vu comme condition préalable au fonctionnement idéal de l'union douanière (UA par son sigle en espagnol), pouvait aboutir pendant la période de transition qui arrivait à sa fin le 1er janvier 1995. Cependant, déjà un an avant cette date limite, et à la suite des difficultés à atteindre les objectifs du programme de *Las Leñas*, le CMC approuva un nouveau programme de travail appelé « *Consolidación de la Unión Aduanera y el Tránsito hacia el Mercado Común* » (Décision CMC N° 13/93). Ce programme mit l'accent sur la négociation de certaines questions liées au plein fonctionnement du *TEC*, telles que les régimes spéciaux d'importation, les zones franches et les accords avec les pays *ALADI*, entre autres.

Le programme comportait aussi des sujets qui relevaient de l'établissement du libre-échange intra-MERCOSUR, en l'occurrence, l'élimination des mesures non tarifaires, l'harmonisation des règles administratives du commerce extérieur, et les incitations fiscales et financières pour encourager les investissements et les exportations (BID-INTAL, 2011, p. 92). Ainsi, presque toutes les questions qui dominèrent et dominent l'ordre du jour du MERCOSUR jusqu'aujourd'hui avaient déjà été soulevées en 1994.

Néanmoins, le calendrier avançait plus vite que les travaux envisagés. L'Union douanière fut formellement inaugurée le 1er janvier 1995 sans que tous les éléments normalement considérés comme nécessaires fussent déjà mis en place. Par conséquent, en décembre 1995, le CMC adopta la Décision CMC N° 9/95, dite *Programa de Asunción*. Sous le nouveau programme, les dates limites furent reportées et de nouvelles questions liées à l'approfondissement du processus d'intégration furent incluses²⁴¹.

²⁴⁰ . Voir Annexe 6.1. à propos des engagements pris dans le contexte du Traité d'Asunción.

²⁴¹ . En ce qui concerne spécifiquement la consolidation et l'amélioration de l'UA, la décision envisageait de travailler sur : la consolidation des conditions de libre échange et de concurrence intra-MERCOSUR (régime d'adaptation, d'élimination et d'harmonisation des restrictions et des mesures non tarifaires, et des politiques publiques) qui faussent la compétitivité, la défense de la concurrence, la protection des consommateurs. L'amélioration de la politique commerciale commune (incluant la mise en œuvre des instruments déjà convenus : *TEC*, aspects douaniers, nouveaux instruments communs de la politique commerciale commune (réglementation des pratiques commerciales déloyales, réglementation des sauvegardes, politiques commerciales sectorielles – l'automobile et le

La première crise et la première relance

Les progrès dans la consolidation de l'Union douanière furent interrompus encore une fois par la récession économique en Argentine et la dévaluation du real brésilien (1998-1999). Elles déclenchèrent la première série de mesures restrictives unilatérales et de reproches réciproques entre les deux principaux partenaires du bloc. Pour la première fois depuis la naissance du MERCOSUR, les États membres étaient confrontés à une crise structurelle du bloc et à un recul du niveau d'intégration. L'indicateur le plus palpable était la chute du commerce intra-zone.

Pourtant, avec la stabilisation de l'économie brésilienne et le changement de gouvernement en Argentine (décembre 1999), ce dernier pays décida de faire remarquer sa présidence tournante (premier semestre 2000) avec une série d'initiatives sous le titre de *Relanzamiento del MERCOSUR*.

La relance du MERCOSUR aboutit à plusieurs décisions du CMC. Celles-ci comprenaient différentes mesures, parmi lesquelles le début des travaux pour l'élimination du double prélèvement du *TEC* et l'établissement d'un régime commun pour l'importation de biens d'équipement (Décision CMC N° 27/00 « *Relanzamiento del MERCOSUR - Arancel Externo Común*), et de nouvelles lignes directrices pour la mise en place d'une politique commerciale commune (Décision CMC N° 32/00 *Relanzamiento del MERCOSUR - Relacionamiento Externo*).

Bientôt les progrès furent paralysés par la crise argentine (2001) et le caractère transitionnel de la présidence de M. Duhalde. Malgré tout, la dévaluation du peso argentin eut l'effet de décompresser les conflits commerciaux intra-bloc et de relancer le dynamisme des négociations internationales (négociations MERCOSUR-Union européenne, approfondissement de l'accord MERCOSUR-Chili, et continuation des négociations MERCOSUR-Communauté andine).

Le MERCOSUR post-néolibéral

La convergence des politiques extérieures du Brésil et de l'Argentine au cours des gouvernements de M. Luiz Inácio Da Silva (Lula) (2003-2006) et de M. Néstor Kirchner (2003-2007) donna lieu à un processus de redéfinition du MERCOSUR dans le cadre de ce que Granato (2016) appelait l'« intégration post-néolibérale ». La lecture dominante concernant l'intégration régionale fut axée sur la question de l'inégalité, plutôt que sur la logique de la libéralisation économique. En termes de disciplines économiques et commerciales du MERCOSUR, ce concept se traduisit par une stratégie de réduction des asymétries intra -bloc.

sucre -). Le développement juridico-institutionnel envisageait le fonctionnement général des institutions et l'organisation du secrétariat administratif du MERCOSUR.

Le programme précédent n'était pas abandonné. Les nouveaux domaines de l'intégration s'ajoutèrent plutôt à celui-ci. Lors de la réunion ordinaire du CMC et du Sommet des chefs d'État du MERCOSUR, tenu à Asunción en juin 2003, la délégation du Brésil présenta la proposition d'un nouveau *Programa de consolidação da União Adunera e de lançamento do mercado comum – Ojetivo 2006*.

La proposition, adoptée comme Décision CMC N° 26/03 sous le titre de *Programa de Trabajo 2004-2006*, recueillit les objectifs qui avaient été fixés dans les programmes précédents sur le plan de la consolidation du marché commun. Le programme visait aussi à faire face aux différences importantes de taille ou de dimension économique, de degré de développement et de population parmi les pays du MERCOSUR. D'ailleurs, d'autres différences de nature politique et réglementaire, telles que le manque de coordination des politiques macroéconomiques et en particulier, des politiques d'incitation aux investissements, trouverent aussi leur place.

Comme conséquence immédiate du programme, le CMC créa, en vertu des Décisions CMC N°. 45/04 et 18/05, le *Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR (FOCEM)*²⁴².

Cependant, au-delà du *FOCEM*, les réalisations du programme 2004-2006 étaient peu remarquables. Encore une fois, les objectifs du point de vue de la consolidation de l'union douanière se révélèrent victimes de la logique des intérêts contradictoires parmi les États membres. La politique de réindustrialisation menée par le gouvernement argentin se heurtait à l'élimination des barrières dans le commerce régional, car la concurrence brésilienne était perçue comme la principale menace à la récupération des entreprises industrielles nationales. Le gouvernement brésilien, pour des raisons politiques, avait essayé de composer avec les objectifs argentins (Almeida, 2013, p. 22).

Dans le cadre de sa propre formulation d'une vision « néo-développementaliste », la position argentine semblait elle aussi légitime. Cependant, les plaintes des entreprises brésiliennes, gênées par les mesures non tarifaires du voisin, poussèrent le gouvernement argentin à réagir.

Ce dernier voulait aussi mettre en débat le modèle de l'intégration régionale scellé dans le Traité d'Asunción et retourner à un schéma d'intégration productive moins axé sur le libre-échange et plus focalisé sur la complémentarité industrielle. Ni l'Argentine ni le Brésil ne parvinrent pas à persuader leur voisin. Les crises se succédèrent et ne trouverent pas répit

²⁴² . Le fonds, de 100 millions de dollars par an, est constitué de : 70 % de contributions à caractère contributif (non remboursable) du Brésil, 27 % de l'Argentine, 2 % de l'Uruguay et 1 % du Paraguay. En contrepartie, les fonds sont destinés aux bénéficiaires selon les critères suivants : 48 % pour le Paraguay, 32 % pour l'Uruguay, 10 % pour l'Argentine et 10 % pour le Brésil.

que grâce aux changements du contexte macroéconomique, et donc des flux de commerce. Souvent, le déroulement de conflits força les présidents à intervenir, ce qui fit croire à tort que la défaillance du MERCOSUR se trouvait dans l'« hyper-présidentialisme ». Au contraire, il était le dernier ressort d'un processus sous contraintes structurelles.

La situation du MERCOSUR s'aggrava encore lors de la « guerre du papier ». Il s'agissait du conflit entre l'Argentine et l'Uruguay concernant la construction de deux grandes usines de production de pâte cellulosique sur les rives du Rio Uruguay, qui paralysa le programme du MERCOSUR entre 2005 et 2008.

La situation du MERCOSUR en fin 2009

Malgré la détente entre l'Argentine et l'Uruguay, déjà manifeste en 2009, cette année-là s'acheva en revanche sans aucun progrès significatif sur l'ordre du jour du MERCOSUR. En particulier, il y eut un nouvel échec dans la négociation de ce qui pourrait être considéré comme le point principal de l'ordre du jour à ce moment-là : l'adoption d'une décision sur l'élimination du double prélèvement du *TEC*.

L'Uruguay eut du mal à coordonner un calendrier de réunions complexe. L'avancement de la date du Sommet des présidents au 8 décembre avait obligé à ajuster le calendrier à la fin de l'année, avec la difficulté conséquente de donner du contenu aux réunions de fin de période. Il convient également de garder à l'esprit que la présidence uruguayenne coïncida avec les élections présidentielles. Ceci diminua la capacité du gouvernement sortant de promouvoir des décisions de fond pour le processus d'intégration régionale.

D'autre part, l'ordre du jour du MERCOSUR resta l'otage de la crise économique internationale et des mesures adoptées unilatéralement par les quatre États membres afin de limiter la concurrence entre les produits importés et les produits nationaux similaires. L'Argentine avait renforcé son système de licences d'importation non automatiques (*LNA*) à plusieurs reprises depuis 2008. Le Brésil avait commencé à appliquer une procédure équivalente en octobre 2009 et les obstacles aux produits laitiers les suivirent au mois de novembre de la même année²⁴³.

Une règle non écrite du MERCOSUR était que les problèmes ponctuels d'accès au marché, c'est-à-dire les barrières commerciales entre deux partenaires du bloc, n'étaient pas traités en tant que tels par le *GMC*. En revanche, il essayait de les aborder comme des problèmes généraux qui devaient être abordés par la voie de la régulation. De cette manière, le *GMC* n'agissait pas sur la réglementation adoptée par un État membre. Ainsi, les licences non automatiques argentines ou les avantages fiscaux des gouvernements régionaux brésiliens étaient abordées sous le titre «

²⁴³ . La Nación, « Brasil les impuso trabas a los lácteos », 07/11/2009.

identification et élimination progressive des mesures non tarifaires» ou «établissement des disciplines communes sur les incitations à l'investissement ».

En revanche, les questions spécifiques étaient discutées lors des réunions bilatérales en marge des réunions du *GMC* ou du *CMC*. Cela ne les empêchait pas, bien évidemment, d'influencer le programme et le climat des négociations dans les organes du MERCOSUR.

Bien que les quatre partenaires aient adopté des mesures à la suite de la crise économique mondiale, l'Argentine semblait, de l'avis des autres États membres, le pays qui avait le plus entravé le fonctionnement du bloc. Cette perception n'était pas seulement liée à l'application des licences non automatiques et de leurs mécanismes d'administration, mais aussi à l'application d'autres instruments politiques, en particulier les droits d'exportation.

Du point de vue des autorités argentines, en revanche, le refus de leurs partenaires d'adopter des mesures communes, telles que des mécanismes temporaires d'augmentation du tarif extérieur commun, avait obligé le pays à prendre des mesures unilatérales pour défendre la production et l'emploi.

6.2. L'année 2010 : la relance du bloc

Cependant, ce scénario défavorable avait commencé à évoluer positivement pour plusieurs raisons. La première était les signes de réactivation économique, à la fois régionale et internationale. Les gouvernements de l'Argentine et du Brésil supposèrent à tort que cette reprise serait plus solide et plus durable. Ils partageaient l'avis que la consolidation de la récupération économique internationale aurait un effet multiplicateur sur les économies nationales et la réduction conséquente des tensions commerciales entre les partenaires. En novembre 2009, les présidents M. Da Silva (Lula) et Mme Fernández convinrent une série de mesures de détente au niveau commercial. À compter de 2010, les *LNA* ne dépasseraient pas les 60 jours (pour les produits périssables, les autorisations seraient plus rapides) et les deux parties s'engageaient à gérer leurs systèmes de licences de manière plus transparente²⁴⁴.

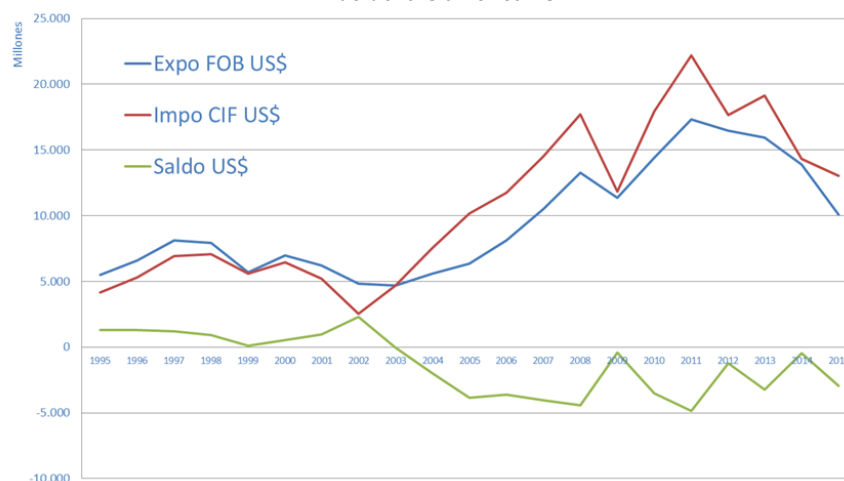
D'autre part, à la veille de la prise en charge de la présidence tournante, la *Cancillería* pensait que l'Argentine avait l'opportunité de proposer des initiatives lui permettant de prendre l'offensive au sein du MERCOSUR face aux tensions commerciales, en particulier avec le Brésil²⁴⁵. Si l'Argentine menait une politique économique qui imposait progressivement des mesures unilatérales de restriction des échanges, elle maintenait pour autant une politique offensive de négociations commerciales. C'est-à-dire la consolidation de l'Union douanière avec les partenaires et les négociations

²⁴⁴ . <https://www.mrecic.gov.ar/comunicado-conjunto-brasil-argentina>

²⁴⁵ . Entretien avec l'ambassadeur M. Pablo Grinspun, 20/04/2015.

extrarégionales, en particulier avec l'Union européenne. Comme nous le verrons, cette contradiction n'était pas durable à moyen terme.

Figure 6.2. Evolution du commerce de l'Argentine avec le Brésil 1995-2015 en milliards de dollars américains



Source : élaboration de l'auteur sur données du CEI

6.2.1. L'Argentine à la Présidence du MERCOSUR au premier semestre de 2010 : la négociation de l'élimination du double prélèvement du tarif extérieur commun

La présidence argentine (*PPTA*) présenta son programme de travail pour le semestre lors d'une réunion qui eut lieu en février 2010 au *Palacio San Martin*. L'ambassadeur Chiaradia, coordinateur national du *GMC*, avait décidé de concentrer le travail de la *PPTA* sur quelques objectifs très précis. Il s'agissait d'avancer dans l'élimination du double prélèvement du tarif extérieur commun, de conclure la négociation du code des douanes du MERCOSUR, de relancer les négociations avec l'Union européenne et de conclure les négociations de libre-échange avec l'Égypte. Le progrès sur ces sujets, notamment le double prélèvement et les négociations avec l'Union européenne, aurait désamorcé les négociations sur les autres questions toujours ouvertes : services, marchés publics et régimes spéciaux d'importation.

Les quatre objectifs partageaient deux éléments en commun. D'une part, ils s'étaient avérés remarquablement difficiles à réaliser. De l'autre, les conditions étaient réunies pour leur donner la dernière impulsion²⁴⁶. Les négociateurs du MERCOSUR savaient aussi que les quatre thèmes se renforçaient mutuellement. L'élimination du double prélèvement était une

²⁴⁶ . M. Chiaradia atteignit tous ses objectifs. C'était les derniers qu'il allait dessiner en tant que coordinateur du *GMC*, ayant décidé à l'avance qu'à la fin de la présidence argentine, il quitterait le poste qu'il occupait depuis sept ans.

exigence de l'Union européenne. L'adoption du code des douanes était une exigence pour l'élimination de la double taxation. La conclusion de l'accord avec l'Égypte était un test pour les négociateurs du MERCOSUR et un marché complémentaire pour placer des produits industriels qui pourraient être touchés par la concurrence européenne²⁴⁷.

6.2.2. *L'élimination du double prélèvement du TEC*

L'éventail des intérêts en contradiction

Le double prélèvement du *TEC* avait lieu lorsqu'un produit importé dans un État membre était réexporté vers un autre État membre. L'absence de règles communautaires impliquait que ce produit devait payer à nouveau le tarif de douane. Le problème, qui à première vue semble assez simple, comportait plusieurs complexités.

Premièrement, il y avait le risque de déviation du commerce et des investissements. Grâce à de nombreuses exceptions, le *TEC* ne s'appliquait pas à tous les produits importés. Notamment, les listes de produits sur lesquels chaque pays s'était réservé le droit de continuer d'appliquer son ancien tarif de douane, et les régimes spéciaux d'importation qui exonéraient le prélèvement de tarifs sur les biens d'équipements et les intrants réexportés dans les biens finaux.

En effet, l'importation d'intrants dans un État membre et ensuite réexportés vers un autre État membre, soit comme bien finaux, soit comme biens intermédiaires sommairement transformés, faisait craindre le déplacement des investissements et des centres logistiques, et des fraudes découlant des fausses déclarations de l'origine. C'était l'une des principales préoccupations de l'Argentine. À cause des droits d'importation plus élevés et de l'utilisation des droits d'exportation, ce pays était celui qui risquait le plus de subir des effets de diversion de commerce.

Compte tenu du risque que les marchandises importées soient détournées vers l'État membre avec un tarif inférieur et puis réexportés vers l'État membre avec un tarif plus élevé, l'élimination du double prélèvement exigeait une réduction des exceptions au *TEC* et une harmonisation ou une élimination des régimes d'importation exceptionnels. Cette question était la principale préoccupation de l'Uruguay.

Ce dernier pays, en raison de sa petite taille et de la faible profondeur de ses chaînes de valeur, dépendait beaucoup plus que ses partenaires de l'importation d'intrants et des biens d'équipement non fournis par la

²⁴⁷ . Le programme de la présidence argentine fut complété par des initiatives institutionnelles (accord sur un critère de représentation pour le Parlement du MERCOSUR) et cherchait aussi à profiter de l'imminence de la relance des négociations avec l'Union européenne pour relancer les négociations intra-MERCOSUR sur les marchés publics et les services.

production nationale. D'ailleurs, grâce au principe de redressement des asymétries, l'Uruguay et le Paraguay avaient le droit d'inclure davantage de produits dans leurs listes d'exceptions au *TEC*²⁴⁸.

L'élimination du double prélèvement impliquait aussi la définition d'un mécanisme de répartition de la rente douanière. C'était le principal intérêt du Paraguay, étant donné sa condition de pays méditerranéen. En effet, la plupart des importations paraguayennes avaient les villes de Buenos Aires et de Santos (Brésil) comme première porte d'entrée.

Finalement, la consolidation des aspects tarifaires de l'union douanière entraînait des coûts qui étaient inégalement répartis parmi les États membres (plus élevés pour l'Uruguay, le Paraguay et, dans une moindre mesure, pour l'Argentine). Pour ces trois pays, l'élimination du double prélèvement aurait dû être complétée par des disciplines équilibrant les règles du jeu dans le marché commun. En l'occurrence, dans des domaines clés pour la compétitivité relative des entreprises. Il s'agissait essentiellement d'incitations fiscales et de subventions à l'investissement, largement utilisées par le gouvernement fédéral et les gouvernements régionaux brésiliens. Les efforts déployés pour régler cette question avaient été infructueux.

En outre, sauf dans le cas du Brésil et, dans une certaine mesure, de l'Argentine, l'existence du *TEC* ne pouvait être tolérée qu'avec la coexistence d'exceptions. En effet, la structure du *TEC* ne correspondait pas à la structure productive de chacun des partenaires du MERCOSUR, à l'exception du Brésil. Parmi les travaux que le MERCOSUR avait reportés au fil du temps, on comptait précisément l'analyse de la cohérence et de la révision du *TEC*.

En raison de ces difficultés, depuis 2004, seule l'élimination du double prélèvement pour les marchandises assujetties à un tarif de 0 % et pour les marchandises sans transformation (biens finaux) avait été réglée²⁴⁹. En revanche, la question des marchandises à intégrer dans des processus productifs et la question de la répartition de la rente douanière devaient encore être définies par le *GMC*.

La proposition brésilienne

²⁴⁸ . Conformément aux décisions CMC N° 59/07 et N° 28/09, les listes nationales d'exceptions au *TEC* avaient les limites suivantes : 100 articles pour l'Argentine et pour le Brésil jusqu'au 31 décembre 2011 ; 125 articles pour l'Uruguay et 150 et 399 articles pour le Paraguay jusqu'au 31 décembre 2015.

²⁴⁹ . À première vue il peut sembler inutile d'inclure les marchandises assujetties à un tarif de 0 % dans le mécanisme d'élimination du double prélèvement. Pourtant, leur inclusion était importante, car les produits qui bénéficiaient de ce mécanisme gagnaient automatiquement le droit d'être considérés comme des biens originaires du MERCOSUR, avec pour effet leur incorporation dans un processus productif ou une chaîne de valeur.

Fin 2008 le Brésil avait présenté une proposition pour les produits assujettis jusqu'à 6 % au *TEC*, c'est-à-dire avec un impact limité sur la déviation du commerce et sur la rente douanière. La proposition comprenait aussi un fonds de 30 milliards de dollars américains à distribuer parmi les États membres. Les pays excédentaires seraient les contribuables (à ce moment-là seul le Brésil), tandis que les pays déficitaires auraient droit à une compensation. Malgré le soutien de l'Argentine et de l'Uruguay, le projet de Décision fut rejeté par le Paraguay. Ce dernier ambitionnait une compensation beaucoup plus importante.

En 2009 il n'y eut pas de progrès. À la fin de l'année, le Brésil proposa une application bilatérale de son projet de Décision, dans le but de contourner le refus du Paraguay. Cependant, craignant le précédent d'un MERCOSUR à deux vitesses, l'Argentine demanda immédiatement l'inclusion du Paraguay.

En réaction à la proposition brésilienne, lors du dernier *GMC* de 2009, l'Argentine soumit une proposition de mise en œuvre échelonnée de l'élimination du double prélèvement du *TEC*. Encore une fois, le Paraguay en rejeta l'idée, car elle reportait à une étape suivante la décision finale sur le mécanisme de partage de la rente douanière.

Au début de la *PPTA*, donc, il fallait encore trouver les moyens de persuader le Paraguay. Des doutes subsistaient aussi quant à la continuité du soutien brésilien et uruguayen, étant donné qu'il était possible que l'Uruguay ne l'ait soutenu que dans le seul objectif d'obtenir un résultat sous sa présidence tournante.

La proposition argentine

Pour cette raison, la Direction générale du MERCOSUR (*DNMEC*) du ministère des Affaires étrangères et la Direction nationale de la politique commerciale extérieure (*DNPCE*) du ministère de l'Industrie travaillèrent sur une nouvelle proposition. Celle-ci empruntait, d'une part, des éléments d'intérêt du Paraguay, sans abandonner, pourtant, l'idée d'une mise en œuvre à plusieurs étapes. De l'autre, elle avait davantage d'ambition quant à ses objectifs, afin de susciter un plus grand intérêt de la part de l'Uruguay et du Brésil. Le projet prévoyait l'élimination du double prélèvement en trois phases : biens sans transformation, biens assujettis à un *TEC* jusqu'à 6 %, et finalement tout le domaine des biens importés, avec la mise en place d'un mécanisme de distribution de la rente douanière.

Les négociations démarrent

Lors de la réunion des coordinateurs nationaux le 9 mars 2010, l'Argentine présenta sa nouvelle proposition. Ces réunions se tinrent parallèlement aux travaux de relance des négociations MERCOSUR-UE (réunions bi-

régionales en mars et en avril). À l'exception du Brésil, les mêmes équipes techniques participaient aux deux processus de négociations, ce qui aidait à leur renforcement mutuel. Sur la base des commentaires préliminaires des partenaires, une réunion technique fut organisée en date du 5 mai 2010²⁵⁰.

Pour assurer le succès de la proposition, une réunion bilatérale entre l'Argentine et le Brésil fut organisée la veille, le 4 mai. Lors de cette rencontre, quelques éléments potentiellement controversés dans le projet argentin furent supprimés. Le Brésil, pour sa part, laissa tomber l'idée de présenter un projet alternatif.

Conséquence de cet engagement, le projet de décision négocié par le GMC avait perdu un peu de sa densité. Il adoptait, en revanche, un caractère plus programmatique. Cela devint plus évident en particulier dans ce qui était prévu comme la dernière phase de la mise en œuvre de l'élimination du double prélèvement, c'est-à-dire la question de la distribution des recettes douanières. Sur une proposition brésilienne furent éliminées les dispositions plus spécifiques concernant le mécanisme de calcul et la répartition en fonction du pourcentage de participation dans le commerce intra régional. Dans cette dernière phase ne restèrent que des principes généraux qui cherchaient à rassurer le Paraguay sans, pourtant, être trop spécifiques quant aux moyens prévus.

À la suite de la réunion technique du 5 mai entre les quatre partenaires, d'autres modifications furent introduites dans la proposition originale de l'Argentine. Ce texte de consensus abordait les principales sensibilités politiques et économiques de chaque pays. Il visait également à garantir les équilibres internes dans chaque État membre. Voyons de quelle manière.

L'objectif du Brésil était d'éliminer une entrave à la libre circulation des marchandises. Cela incluait, en particulier, la circulation des biens destinés à être intégrés aux processus productifs. C'est-à-dire, à assurer le commerce des intrants qui, comme nous l'avons vu au chapitre III, correspondait à son potentiel en tant que noyau des chaînes de valeur régionales.

À la demande du Brésil, un paragraphe additionnel indiquait que, comme condition à la mise en œuvre de la deuxième étape, seuls les produits auxquels s'appliquait le *TEC* seraient considérés comme des produits conformes à la politique tarifaire commune (*PAC* c'est l'acronyme en espagnol et en portugais) et, donc, susceptibles de bénéficier de l'élimination du double prélèvement. De cette manière, une incitation fut fournie pour la disparition des listes d'exceptions au *TEC*.

²⁵⁰ . Acte LXXIX Réunion du GMC. La proposition argentine fut incluse comme : Anexo XIV (RESERVADO - MERCOSUR/LXXIX GMC/DT N° 06/10 "Lineamientos para la implementación de la eliminación del doble cobro del AEC y distribución de la renta aduanera").

Quant à l'Argentine, le projet de décision tenait compte de ses sensibilités, de plus en plus importantes, résultant par sa politique économique. Notamment, le risque de déviation du commerce et des investissements en raison des restrictions sur les importations et l'exportation. En particulier, l'Argentine s'assura que la mise en œuvre de l'élimination du double prélèvement ait lieu par étapes. Dans un premier temps, le double prélèvement ne serait éliminé que pour les biens finaux assujettis à un tarif de douane de 2 et 4 %, c'est-à-dire ceux qui présentent le moins de risque de déviation du commerce. Ce n'était que dans un deuxième temps que le double prélèvement serait éliminé pour le reste des marchandises. À cette fin, un mécanisme de surveillance devrait être mis en place dans le cadre de la CCM. Cette dernière pourrait éventuellement décider l'exonération du mécanisme d'un produit quelconque, en fonction de son impact sur la circulation intra-MERCOSUR.

Il s'agissait d'une demande clé de l'Argentine rejetée par le Brésil. Toutefois, l'inclusion d'un système de surveillance était une condition importante de l'acceptation par le ministère de l'Industrie de la décision d'avancer dans l'élimination du double prélèvement. En tant que solution de compromis entre l'Argentine et le Brésil, il fut accepté qu'elle ne serait mise en œuvre qu'à la deuxième étape.

L'Argentine également assouplit sa position par rapport à la première étape (biens sans transformation) en permettant qu'un produit dont le *TEC* ne fût pas en vigueur dans tous les pays simultanément, puisse bénéficier du mécanisme. Dans ce but fut introduite la distinction entre le cas où le tarif national serait inférieur au *TEC*, et le cas où le tarif national serait plus élevé. Dans un tel cas, au moment de l'arrivée de la marchandise, la différence entre le *TEC* et le tarif national devait être réglée.

Tel qu'il en découle, l'engagement reflétait clairement deux types d'intérêts déjà en scène. Dans le cas du Brésil, celui de s'assurer la libre circulation intra-zone et l'application du *TEC* par tous les pays du MERCOSUR. De cette façon, une zone économique commune serait achevée, dont le cœur serait l'économie brésilienne. Nous verrons plus tard comment le Brésil résolut une deuxième question, celle de la fourniture d'intrants et de biens d'équipement d'origine extra MERCOSUR pour ses propres entreprises.

Dans le cas de l'Argentine, l'accord garantissait que les marchandises importées ne trouvent pas un moyen d'exonération des tarifs nationaux argentins par le biais de l'importation à travers un autre État membre.

Dans le cas de l'Uruguay, son intérêt principal était préservé. Tout avancement dans la deuxième étape aurait comme condition préalable un examen de la compatibilité de l'élimination du double prélèvement avec le régime d'admission temporaire.

Les intérêts du Paragua furent également préservés. Il fut convenu que, lorsque le mécanisme de distribution des revenus douaniers serait défini, un

revenu minimum lui serait accordé, y compris une compensation pour sa situation de pays sans littoral maritime. Ce dernier aspect fut la clé pour surmonter l'opposition du ministère des Finances du Paraguay. En effet, le Paraguay ne formalisa pas ses commentaires sur le projet amélioré jusqu'à la fin du semestre. Le coordinateur du Paraguay avait anticipé des difficultés pour présenter la position de son pays lors de la réunion du GMC (Buenos Aires, juin 2010). Par conséquent, la négociation finale fut reportée à une réunion des coordinateurs tenue le 15 juillet 2010, presque à la fin de la présidence argentine.

Dans le cadre de la relance des négociations avec l'Union européenne et à la veille du premier tour des négociations des deux blocs (17 juillet 2010), le Paraguay accepta le texte proposé par ses partenaires. Dans ce but, certaines modifications finales furent introduites lors de la réunion extraordinaire du GMC qui eut lieu à la veille du Sommet présidentiel de San Juan (août 2010)²⁵¹. Le projet fut adopté formellement comme Décision CMC N° 10/10 *Eliminacion del doble cobro del arancel externo comun*.

6.3. La présidence brésilienne du deuxième semestre de 2010 : le programme de consolidation de l'Union douanière

Après la réussite de la présidence tournante de l'Argentine, la présidence brésilienne commença avec des prévisions favorables. *Itamaraty* devrait se fixer des objectifs ambitieux à la hauteur du premier semestre.

Cependant, il y avait d'autres objectifs plus importants que le prestige. Il s'agissait de la dernière présidence du MERCOSUR par le président M. Da Silva (Lula), et le sommet prévu à Foz do Iguaçu serait probablement sa toute dernière apparition internationale en tant que chef d'État du Brésil. Enfin, *Itamaraty* craignait une éventuelle victoire du candidat du PSDB, M. José Serra. Ce dernier avait rendu publique son idée de réduire le MERCOSUR à la condition d'une simple zone de libre échange. Les responsables de la politique extérieure brésilienne ne cachèrent pas à leurs partenaires régionaux leur espoir qu'un semestre fructueux aurait l'effet de fermer la porte à un éventuel recul du projet du MERCOSUR²⁵².

Les objectifs de la présidence tournante brésilienne (*PPTB*) furent avancés par le coordinateur national brésilien lors de visites spéciales à chacun des coordinateurs nationaux dans leurs capitales respectives. La hâte brésilienne de tester ses idées ne reposait pas seulement sur la devise dont les diplomates brésiliens sont fiers (*Itamaraty não improvisa*). Le dernier Sommet de San Juan tenu au mois d'août avait laissé un « semestre » de seulement quatre mois. C'était une courte période pour une présidence qui cherchait à redresser des aspects importants de l'ordre du jour et de l'architecture institutionnelle du MERCOSUR.

²⁵¹ . MERCOSUR/GMC EXT./P.DEC. N° 11/10.

²⁵² . Témoignage de l'auteur.

La présentation de la proposition brésilienne

Le 24 août 2010, l'ambassadeur Antonio Simoes, coordinateur national pour le Brésil du Groupe du Marché commun, se rendit à Buenos Aires en compagnie du ministre Bruno Bath, coordinateur national adjoint du Brésil. Il fut reçu par l'ambassadeur Luis Maria Kreckler, qui inaugurait ainsi son poste de secrétaire aux Relations économiques internationales et, par conséquent, celui de coordinateur national du *GMC*.

Il faut souligner que les contacts bilatéraux informels entre les coordinateurs nationaux s'étaient déjà consolidés en tant qu'instances pour tester des idées et promouvoir des solutions de compromis. Ces réunions étaient normalement suivies de réunions quadripartites des coordonnateurs nationaux, qui n'étaient pas non plus prévues dans l'organigramme du MERCOSUR. Cependant, les réunions informelles fonctionnaient comme des espaces de négociations plus réservés et plus décisifs que les réunions ordinaires du *GMC*. Ces dernières servaient très souvent à « formaliser » les décisions précédentes des coordinateurs.

Le 13 septembre 2010, une réunion des coordinateurs nationaux du *GMC* convoquée par le *PPTB* eut lieu au *Palácio do Itamaraty* à Rio de Janeiro. La proposition brésilienne soumise aux partenaires du MERCOSUR n'était pas plus qu'une liste de thèmes de travail. Elle n'avait pas encore la structure d'un projet de Décision devant être adopté par le *CMC*. Néanmoins, elle montrait la même cohérence que les objectifs exprimés par le Brésil lors de débats qui avaient amené à la Décision *CMC* N° 10/10.

La proposition fut présentée comme un plan d'action pour les questions toujours ouvertes afin de conclure le processus de consolidation de l'Union douanière. Pourtant, la liste de problèmes identifiés par la *PPTB* était presque exclusivement liée à l'élimination des exceptions au fonctionnement du *TEC* et à la consolidation du libre-échange intra-zone²⁵³.

Grâce à l'avancement informel de sa proposition, les partenaires du Brésil avaient eu le temps d'y réfléchir. L'Argentine avait très vite interprété la proposition du Brésil comme le reflet de l'intérêt du gouvernement du Président M. Da Silva (Lula) de laisser un héritage politique au niveau de l'intégration régionale. Pour cette raison, il fut décidé de accorder le soutien argentin au plan de travail. Cependant, la Délégation de l'Argentine souligna que le programme devait comporter un équilibre d'intérêts qui allaient au-delà des aspects tarifaires. Il s'agissait en particulier des mesures cherchant à niveler le terrain de jeu entre les différentes économies du MERCOSUR. Parmi elles, l'harmonisation des politiques publiques qui risquaient de fausser la concurrence au sein du MERCOSUR (comme les incitations nationales aux investissements). Les autres partenaires, en

²⁵³. Le Brésil proposa également certaines mesures d'une grande visibilité et visant à accélérer le processus de négociation du MERCOSUR. Parmi elles, l'introduction de « rapporteurs » par thème et la création d'un « Haut représentant du MERCOSUR ».

particulier l'Uruguay, défendirent la continuité des exceptions qui servaient de soupapes d'échappement à la rigidité du *TEC*.

Déçus par l'absence d'accord sur le projet, les Brésiliens proposèrent de poursuivre la discussion lors de la suivante réunion ordinaire du *GMC*, où elle devait formellement exposer son document de travail.

Entre le 29 septembre et le 1er octobre 2010, la réunion ordinaire LXXXI du *GMC* se tint à Manaus. La *PPTB* avait diffusé au début des séances un document de travail avec une proposition de *Programa comum de consolidação* de la *TEC*²⁵⁴. Comme son titre l'indiquait, la proposition était limitée aux aspects tarifaires. En particulier, le Brésil proposait un calendrier pour l'élimination des exceptions au *TEC* et la libéralisation du commerce du secteur automobile à l'intérieur du MERCOSUR²⁵⁵. La proposition était accompagnée d'autres projets de décisions sur les niveaux tarifaires pour les secteurs des produits laitiers, des textiles et des jouets²⁵⁶. Le programme de l'élimination du double prélèvement du *TEC* serait aussi transposé dans le nouveau programme plus intégral.

Toutefois, sur deux points essentiels le Brésil proposait de reculer dans l'harmonisation du marché commun. Le premier point concernait le régime commun d'importation des biens d'équipement non produits dans le MERCOSUR (Décision CMC N° 34/03 *Bienes de Capital*) et le régime d'importation des biens informatiques non produits dans le MERCOSUR (Décision CMC N° 58/08, *Bienes de informatica y telecomunicaciones*), et dont la mise en vigueur avait été prolongée par la Décision CMC N° 58/08 du 31 décembre 2010. Le second point était le mécanisme d'harmonisation des règlements techniques (Résolution *GMC* n° 56/02 *Procedimiento para la elaboracion de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluacion de la conformidad*), objet d'un conflit naissant entre l'Argentine et le Brésil.

Pour sa part, la Délégation argentine fit circuler une proposition alternative de Programme d'action²⁵⁷. Le document argentin incluait les sujets initialement proposés par le Brésil, auxquels d'autres avaient été ajoutés.

Ce document comprenait l'harmonisation des politiques publiques et des incitations à l'investissement, à la production et aux exportations en vigueur dans les États membres. Il incluait aussi l'harmonisation des régimes d'importation nationaux (admission temporaire et *draw back*²⁵⁸). La création

²⁵⁴. Anexo IV – MERCOSUL/LXXXI GMC/DT N° 17/1.

²⁵⁵. Voir Annexe 6.2.

²⁵⁶. En ce qui concerne ces trois secteurs, la proposition brésilienne cherchait à atteindre la consolidation de niveaux de protection plus élevés pour les secteurs sensibles de l'économie brésilienne. Dans ces secteurs, des augmentations tarifaires temporaires furent adoptées pendant la crise de 2009, avec le soutien de l'Argentine et malgré les réticences du Paraguay et de l'Uruguay.

²⁵⁷. Anexo XXV – RESERVADO – MERCOSUL/LXXXI GMC/DT N° 33/10.

²⁵⁸. Régime de remboursement des tarifs de douanes payés au moment où l'intrant est réexporté à l'intérieur d'un autre produit.

d'une banque de développement régional et le renforcement des politiques scientifiques et technologiques avaient également été envisagés. La Délégation argentine expliqua que les principales asymétries productives dans le MERCOSUR trouvaient leur origine dans les différentes capacités de financement des activités productives de chaque État membre. De telle sorte que la meilleure façon de réduire ces asymétries était la création d'instruments régionaux. Le plan d'action était divisé en objectifs à court terme et objectifs à moyen et à long termes.

La *PPTB* insista d'abord sur son projet original. Le coordinateur brésilien, l'ambassadeur Simoes, argumenta sur la convenance de choisir seulement quelques questions prioritaires. Selon son point de vue, il était nécessaire d'éviter les erreurs qui avaient conduit à l'échec des précédents programmes de travail. Cependant, les autres délégations insistèrent sur l'interconnexion des différents sujets et sur la nécessité de maintenir un équilibre entre eux²⁵⁹.

La présidence brésilienne était clairement à la recherche d'un projet de Décision plus ciblé, mais d'une mise en œuvre plus efficace et à court terme. Le problème, cependant, était le déséquilibre des intérêts en faveur des questions pertinentes pour l'économie brésilienne. Grâce à l'intégration d'autres questions, le projet de programme retrouvait son équilibre. Celui-ci était assuré (au moins, tel était le but) grâce à une délicate succession de dates limites pour les différents objectifs. Cependant, comme il devait aussi s'adapter aux sensibilités défensives de tous, il devenait forcément un projet programmatique sans décisions concrètes²⁶⁰.

6.3.1. La négociation du programme de consolidation de l'Union Douanière

La *PPTB* suggéra, alors, de travailler sur la base de la proposition de l'Argentine, tout en précisant dès le début l'inconvénient d'inclure certains points présents dans le document argentin. Parmi eux, les marchés publics (objet d'une Décision du *CMC* adoptée à la fin de la *PPTA*, et que le Brésil avait acceptée avec un œil sur la négociation avec l'Union européenne). La négociation du programme de *Consolidação da uniao aduaneira*, telle qu'elle fut renommée, n'était pas dépourvue de complexité. Le projet de Décision adapté et présenté par la *PPTB* fut discuté lors de plusieurs

²⁵⁹. Pour sa part, le Paraguay estima qu'il serait nécessaire d'inclure les questions relatives aux restrictions non tarifaires et aux zones franches et zones douanières spéciales. À son tour, l'Uruguay insista sur la question des restrictions non tarifaires, soulignant également la nécessité d'équilibrer les conditions de concurrence. Il fallait, ajouta-t-il, un équilibre entre les différents éléments du programme, étant donné que la consolidation du TEC ne pouvait pas se produire sans progrès dans d'autres questions (politiques publiques faussant la concurrence).

²⁶⁰. Résigné, même le Brésil souleva des questions laissées de côté, telles que la défense commerciale et la libéralisation intra-zone du commerce du sucre.

séances du groupe de négociation créé *ad hoc*²⁶¹. Les différences les plus importantes se trouvaient dans les questions suivantes :

- 1) Proposition de l'Argentine, rejetée par le Brésil, visant à établir des délais différents pour l'harmonisation des différentes modalités d'admission temporaire ;
- 2) Propositions de l'Argentine, rejetées par le Brésil, visant à inclure des sections à propos de la coordination macroéconomique et la création d'une Banque de développement régional ;
- 3) Proposition de la *PPTB* rejetée par l'Argentine, incluant un mandat pour la modification de la Résolution GMC 56/02 (Élaboration des Règlements techniques) ;
- 4) Proposition de l'Uruguay, rejetée par l'Argentine et le Brésil, tendant à mettre en place un mécanisme de recours direct au mécanisme de règlement des différends dans le cas des mesures non tarifaires d'un autre partenaire ;
- 5) Proposition de l'Argentine, rejetée par le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay, concernant l'inclusion d'un mandat visant à élaborer un mécanisme de hausse transitoire du *TEC* ;
- 6) Proposition du Brésil, rejetée par l'Argentine, sur la défense commerciale (le texte proposait un plan de travail en vue d'éliminer le dumping intra-zone, et l'adoption de mesures de sauvegarde conjointes) ;
- 7) Proposition du Brésil, rejetée par l'Argentine, de modification du régime commun pour les biens d'équipement ;
- 8) Proposition du Brésil, rejetée par l'Argentine, afin d'adopter un mandat pour le libre-échange dans le secteur sucrier ;
- 9) Proposition de l'Argentine, rejetée par le Brésil, adoptant un mandat pour la modification du règlement vinicole du MERCOSUR, dans le but de permettre le libre-échange de moût.

Tout au long des négociations et, dans certains cas, jusqu'à la Réunion IL du *CMC* et du sommet présidentiel qui eut lieu le 16 décembre à Foz do Iguaçu, subsistèrent de nombreuses aspérités dans le texte. Les dernières questions furent formulées par les quatre coordinateurs nationaux la veille de la réunion des ministres. L'inclusion de deux mandats, pour la révision du Règlement vinicole (demande de l'Argentine), et pour la libéralisation du sucre au niveau régional (demande du Brésil), furent les derniers sujets traités. La négociation eut lieu en parallèle avec des consultations téléphoniques avec le secteur vinicole brésilien et le secteur sucrier argentin. La Décision adoptée par le *CMC* prit le numéro 56/10 et le titre de *Programa de Consolidación de la Unión Aduanera*.

²⁶¹ . Réunion LXXXI du *GMC* entre le 29 septembre et le 1er octobre à Manaus, réunion des coordinateurs à Rio de Janeiro le 4 novembre, réunion technique à Montevideo le 17 novembre, réunion LXXXII du *GMC* les 1er et 2 décembre à Brasilia, et réunion extraordinaire du *GMC* à Foz do Iguaçu les 14 et 15 décembre.

Par la suite nous allons nous concentrer sur certains des sujets les plus intéressants de cette Décision du point de vue de notre approche de la politique commerciale de l'Argentine et du Brésil : biens d'équipement, incitations, augmentations du *TEC* et règlements techniques.

6.3.2. *Le régime d'importation des biens d'équipement et des biens informatiques*

La *PPTB* avait indiqué qu'elle envisageait une nouvelle extension pour l'entrée en vigueur du régime commun des biens d'équipement non produits dans le MERCOSUR. L'argument du Brésil reposait sur le fait que les mécanismes prévus dans la Décision CMC No. 34/03 *Bienes de Capital* n'étaient plus fonctionnels dans le contexte de la croissance économique et de la forte demande de biens d'équipement. En particulier, le Brésil plaidait contre la complexité du mécanisme de consultation prévu dans la norme communautaire afin de déterminer si un certain bien était produit ou non dans la région.

Par la décision CMC 58/08 *Bienes de capital y bienes de informatica y telecomunicaciones*, avait été créé un groupe *ad hoc* chargé de préparer une proposition de révision du tarif extérieur commun en vue de son entrée en vigueur le 1er janvier 2011. La proposition devait être présentée à la première réunion du *GMC* du deuxième semestre 2010. Cependant, le travail avait été arrêté juste après avoir commencé, à cause des différences entre l'Argentine et le Brésil sur le domaine des biens inclus.

À ce moment-là le Brésil proposait d'abandonner le mandat de révision d'un « régime commun » en faveur d'une « politique commune ». De cette manière, les États membres regagneraient la capacité d'établir leur propre régime, avec plus d'obligations que celle de respecter quelques principes généraux.

La délégation argentine accueillit cette proposition par une réaction de surprise. Après avoir demandé pendant de nombreuses années une prolongation pour l'entrée en vigueur du régime commun, le ministère de l'Industrie travaillait déjà avec le secteur privé pour la mise en œuvre de la Décision CMC N° 34/03 à la fin de l'année 2010.

Les raisons étaient simples. Le Brésil cherchait, ce qui était tout à fait cohérent avec une politique de stimulation de la compétitivité et d'intégration dans les chaînes de valeur mondiales, à réduire les coûts de l'investissement. En revanche, comme nous l'avons vu au chapitre V, la réduction du déficit commercial avait commencé à être prioritaire pour le gouvernement argentin. L'entrée en vigueur du régime impliquait le rétablissement de tarifs allant jusqu'à 14 %. Cependant, des divergences d'opinion entre les différents secteurs de l'Industrie conduisirent l'Argentine à rejoindre plus tard la position du Brésil et à soutenir l'extension de l'entrée en vigueur du régime des biens d'équipement non produits. Le consensus

de l'Argentine s'accompagna de la flexibilisation du Brésil dans la question des hausses temporaires du *TEC* (voir ci-dessous)²⁶².

6.3.3. Les listes nationales d'exceptions au *TEC*

Les listes nationales d'exceptions au *TEC* étaient en vigueur depuis 1994 (Décision CMC N° 7/94 *Arancel Externo Común*). Le nombre de lignes tarifaires, ainsi que les conditions de validité, avaient fait l'objet de modifications et de prolongations successives (voir BID-INTAL, 2011a, p.86 et annexe I). La période de validité de ces listes avait été prolongée jusqu'au 31 décembre 2011 par Décision CMC N° 28/09 *Arancel Externo Común*.

La présidence brésilienne avait proposé d'avancer dans la consolidation de la réglementation existante et dans l'unification des listes nationales d'exceptions. Le coordinateur brésilien, M. Antonio Simoes, fit valoir que, même si les exceptions étaient essentielles dans l'état actuel de l'intégration, il y avait une « banalisation » dans leur utilisation²⁶³.

Selon la délégation brésilienne, son but n'était pas d'éliminer les exceptions dès le départ, mais de progresser de manière cohérente dans les délais de simplification, de transparence et d'élimination progressive. Les listes de l'Uruguay et du Paraguay devaient expirer fin 2015, tandis que les listes de l'Argentine et du Brésil expiraient fin 2011. Le Brésil, épaulé par l'Argentine, proposait l'harmonisation des dates limites pour l'élimination des listes des exceptions. L'unification des dates aurait limité le risque des fraudes afin de profiter du bénéfice accordé à l'Uruguay et au Paraguay.

En ce qui concernait les régimes d'importation nationaux spéciaux, envisagés dans la Décision CMC N° 20/09 *Regimenes especiales de importacion*, la *PPTB* proposa de continuer à avancer sur la base du programme d'harmonisation des régimes d'importation nationaux (admission temporaire et *draw back*²⁶⁴).

Les « *ex tarifarios* »

À ce sujet, l'Argentine et le Brésil étaient d'accord, car ces régimes encourageaient l'utilisation d'intrants originaires de l'extra-zone au détriment

²⁶². Le texte finalement adopté fut ainsi formulé : « Art. 37 - Instruir al Grupo Ad Hoc creado por la Decisión CMC N° 58/08 a proceder a la revisión del Régimen Común de Importación de Bienes de Capital No Producidos en el MERCOSUR que consta en las Decisiones CMC N° 34/03 y 59/08, con vistas a la entrada en vigor de un régimen a partir del 1° de enero de 2013, para Argentina y Brasil, y a partir del 1° de enero de 2015, para Paraguay y Uruguay. » (Décision CMC N° 56/10).

²⁶³. Témoignage de l'auteur.

²⁶⁴. La discussion à propos de ce sujet avait été proposée par l'Argentine lors de sa présidence.

de la production régionale. Cette position du Brésil peut sembler, à première vue, en contradiction avec son approche à propos des biens d'équipement et des règlements techniques. Cependant, afin de faciliter l'entrée d'intrants et de biens d'équipement, le gouvernement brésilien utilisait intensivement deux mécanismes de rabais tarifaires.

Dans le cas des biens d'équipement, des ordinateurs et des télécommunications, le Brésil appliquait un régime national dit *ex tarifario*. Ce mécanisme permettait des réductions temporaires du tarif national brésilien ou du *TEC* pour des produits spécifiques lorsqu'il n'y avait pas de production nationale.

Même si, en théorie, le Brésil appliquait des taux plus élevés pour les machines et le matériel informatique que pour les intrants industriels, dans la pratique, le tarif de douane vraiment appliqué était plus bas. Le nombre moyen de codes *ex tarifario* atteignait 4.000. Si nous tenons compte du fait que la nomenclature du MERCOSUR comporte un peu plus de 1.600 lignes tarifaires pour les biens d'équipement, il y avait en moyenne trois exceptions pour chaque ligne tarifaire (Motta Veiga Rios, 2015, p.17)²⁶⁵.

Dans le cas de l'importation d'intrants, le Brésil utilisait, plus que tous ses partenaires, le mécanisme de réduction tarifaire en raison des pénuries prévu dans la Résolution GMC N° 69/00²⁶⁶. Baptista et Rios (2014) analysèrent les demandes soumises par le Brésil au sein de la CCM du MERCOSUR et montrèrent que ce mécanisme était beaucoup plus utilisé pour réduire les coûts de production des entreprises (dans la plupart des cas, l'importation des produits intermédiaires), que pour faire face aux problèmes de rupture de stock ou d'approvisionnement (Battista et Rios, 2014, p.21)²⁶⁷. Les deux mécanismes, gérés par la *CAMEX*, étaient exemptés de l'harmonisation ou de l'élimination progressive des régimes d'importation spéciaux dont le Brésil proposait l'élimination dans le cadre du programme de consolidation de l'Union douanière.

Cependant, la question des exceptions était, depuis toujours, d'une sensibilité particulière pour les plus petites économies du bloc, gênées par un *TEC* fixé à la mesure de l'industrie brésilienne et, dans une moindre mesure, de l'Argentine.

Déjà lors de la réunion de coordinateurs à Rio de Janeiro au mois de septembre, le coordinateur national de l'Uruguay, Alvaro Ons, avait indiqué que la question des exceptions au *TEC* et des régimes spéciaux était

²⁶⁵ . La liste des *ex tarifarios* peut être consultée sur ce site : http://www.mdic.gov.br/images/REPOSITORIO/sdci/cgbc/EX_VIGENTES_FEVEREIRO_2017.pdf.

²⁶⁶ . Résolution GMC N° 69/00 "*Acciones puntuales en el ambito arancelario por razones de abastecimiento*".

²⁶⁷ . La liste des rabais tarifaires peut être consultée sur ce site : <http://www.mdic.gov.br/index.php/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior-9/arquivos-atuais>.

particulièrement sensible. Il argumenta que le MERCOSUR avait un *TEC* parce qu'il avait des exceptions et non l'inverse. Il se montra d'accord avec la proposition de l'Argentine d'élargir la portée du programme d'action. Ce dernier devrait non seulement consolider le tarif commun, mais aussi le marché commun²⁶⁸.

La résistance de l'Uruguay et du Paraguay

Lors de la réunion du *GMC* tenue à Brasilia au début décembre, l'Uruguay et le Paraguay firent savoir que la question des exceptions au *TEC* risquait de faire échouer les processus de négociation du programme de consolidation de l'union douanière. Le Brésil et l'Argentine finirent par céder. Cependant, ceux deux derniers États introduisirent une clause d'examen régulier mené par les États membres et une évaluation annuelle par le *CCM*, à soumettre au *GMC*. La *CCM* fut chargée d'analyser l'impact des exceptions sur les flux commerciaux, l'intégration productive intra-zone et les conditions de concurrence²⁶⁹.

Afin de compenser l'introduction d'un contrôle accru sur les exceptions au *TEC*, le programme de consolidation de l'Union douanière integra des engagements échelonnés pour l'examen de l'impact économique et commercial des incitations à l'investissement. Grâce à l'intérêt de l'Argentine, du Paraguay et de l'Uruguay, le *GMC* fut chargé de créer un groupe de travail dans le but de relever les mesures en vigueur dans chaque État membre. Un mécanisme de consultation sur les impacts de l'utilisation des incitations sur les investissements, la production et les exportations devrait être proposé au *GMC* au plus tard le 31 décembre 2011. Une proposition sur l'utilisation des incitations à l'investissement, à la production et à l'exportation devait être soumise au *GMC* lors de la dernière réunion ordinaire de l'année 2014.

6.3.4. Les hausses temporaires du *TEC*

²⁶⁸. À titre d'exemple, il mentionna la persistance des restrictions non tarifaires, des subventions à la production non harmonisées et des zones franches. Témoignage de l'auteur.

²⁶⁹. Décision CMC N° 56/10 : Art. 50 – “Los Artículos 46, 47 y 48 de esta Decisión serán objeto de examen periódico entre los Estados Partes y de una evaluación anual por parte de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, a ser elevada a consideración en la primera Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común del segundo semestre de cada año, con el objetivo de analizar sus efectos sobre los flujos de comercio, la integración productiva intrazona y las condiciones de competencia. A tales efectos, los Estados Partes deberán presentar la información estadística necesaria, por código NCM, así como otros elementos de información complementarios, a más tardar en la segunda Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del MERCOSUR del primer semestre de cada año.”

Depuis 2009, l'Argentine proposait la création d'un mécanisme équivalant à celui de la Résolution GMC N° 69/00²⁷⁰. Pourtant, la nouvelle procédure permettrait l'augmentation transitoire des droits de douane jusqu'à la limite maximale consolidée pour chaque pays à l'OMC. L'Argentine considérait qu'un tel mécanisme était justifié par la crise mondiale et le risque de déviation de marchandises qui ne trouvaient plus de place dans les marchés des pays développés²⁷¹.

La proposition avait rencontré dès le début l'opposition du Brésil. La délégation brésilienne fit valoir que, avant de créer de nouvelles exceptions au *TEC*, un examen global des exceptions existantes devait être effectué. Pour sa part, la Délégation de l'Argentine fit noter que la position du Brésil était contradictoire avec le mécanisme de réduction transitoire des tarifs, très souvent utilisé par le gouvernement brésilien. Pourtant, le refus brésilien était compréhensible, car son programme de consolidation du *TEC* risquait de déployer les effets contraires.

Lors de la réunion du GMC à Brasilia début décembre, la présidence brésilienne donc proposa des avenants au texte présenté par l'Argentine. Le mandat à accorder à la CCM pour « élaborer » le mécanisme fut réduit à un mandat pour « évaluer la pertinence » de l'introduire. En guise d'argument, le Brésil fit valoir ses engagements auprès du G20 (valables aussi pour l'Argentine).

La question ne fut réglée qu'à la veille du sommet de Foz do Iguaçu dans le cadre d'un marathon de concessions réciproques afin de conclure le texte. Encore une fois la CCM fut chargée de préparer pour le second semestre 2011 une proposition de mécanisme devant être examinée par le GMC²⁷².

6.3.5. La révision du mécanisme d'élaboration des règlements techniques

Depuis longtemps, le Brésil avait cherché à modifier la procédure d'approbation et de révision des règlements techniques²⁷³. Ce pays reprochait la lenteur du processus d'acceptation des demandes de révision des règlements techniques du MERCOSUR (*RTM*) dans les fora techniques

²⁷⁰. Dans ce cadre, la CCM pouvait autoriser un État membre, suivant une procédure spécifique, à réduire de manière temporaire un maximum de 20 lignes tarifaires.

²⁷¹. Un élément distinctif de la proposition envisageait l'application de mesures d'urgence, compte tenu que certains critères étaient remplis. Dans ces conditions, en cas d'absence d'opposition explicite de la part d'un autre État membre, le demandeur pourrait appliquer la mesure à titre provisoire pour une durée maximale de 180 jours.

²⁷². Le texte fut ainsi formulé : « Art. 51– Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a elevar a consideración del Grupo Mercado Común, en su primera Reunión Ordinaria del segundo semestre de 2011 una propuesta de mecanismo que permita a un Estado Parte elevar, por Directiva de la Comisión de Comercio, de manera temporaria, las alícuotas de derecho de importación aplicadas a las importaciones de extrazona de un determinado producto. La propuesta deberá especificar las condiciones y los procedimientos de funcionamiento de dicho mecanismo. (Decision CMC N° 56/10) ».

²⁷³. La procédure avait été établie dans la Résolution GMC n° 56/02 « Directrices para la elaboración de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluación de la conformidad ».

correspondants. Le Brésil fit valoir que cette lenteur ne permettait pas aux *RTM* d'accompagner les progrès technologiques, qui les dépassaient rapidement.

Lors de la réunion LXXX du *GMC* qui se tint à Buenos Aires le 14 juin 2010, la Délégation du Brésil avait déjà présenté un projet d'amendement²⁷⁴. La proposition comportait une procédure d'examen automatique des *RTM*, après un certain délai depuis leur sanction. En cas d'absence d'accord sur le contenu de la révision, le *RTM* en question tomberait automatiquement et chaque pays serait libre d'établir les exigences techniques qu'il jugerait appropriées.

La question de la révision des règlements techniques constituait de plus en plus un différend bilatéral entre l'Argentine et le Brésil, en particulier entre l'*Instituto nacional de metrologia, Qualidade e Tecnologia* (INMETRO), lié au *Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior* (MDIC), et le secrétariat au Commerce du ministère de l'Économie de l'Argentine.

La question des règlements techniques était une continuation des conflits d'intérêts des entreprises argentines et brésiliennes. Afin d'accompagner la dynamique des investissements et d'innovation des entreprises brésiliennes, l'*INMETRO* proposait tous les ans de nombreuses révisions des *RTM*.

Ces normes avaient la particularité de faire monter les capacités productives de l'industrie brésilienne. Dans certains cas, des exigences plus rigoureuses avaient pour effet additionnel de limiter l'importation de produits chinois à bas prix. Le problème était que les exigences plus élevées, par exemple en termes de certification, étaient difficiles à observer pour les entreprises argentines. Ces dernières manquaient des économies d'échelle qui permettaient aux entreprises brésiliennes de s'adapter plus vite au progrès technique ou aux préférences du consommateur²⁷⁵.

La *Cancilleria* et le ministère de l'Industrie estimèrent tous les deux que la préoccupation brésilienne méritait d'être prise en considération. Cependant, ils n'étaient pas d'accord avec la solution proposée par *Itamaraty* et le *MDIC*. Du point de vue argentin, le texte brésilien indiquait un intérêt de ce pays à retrouver son autonomie lors de l'élaboration des règlements techniques, contrairement aux objectifs du *Tratado de Asunción*.

En effet, la proposition brésilienne était conforme à d'autres projets de *RTM* à propos de la sécurité électrique et des listes d'additifs alimentaires soumis par le Brésil dans le cadre du sous-groupe de travail N° 3 (*SGT 3*), chargé des règlements techniques. Dans ces deux cas, l'approche brésilienne

²⁷⁴. Voir Annexe 6.3.

²⁷⁵. Tel était le cas paradigmatique de l'industrie du jouet. Après que l'Argentine eut rejeté à plusieurs reprises la révision de la *RTM* sur la sécurité des jouets (*GMC / RES No. 23/04*), entrée en vigueur en 2005, le Brésil avait unilatéralement décidé d'établir une nouvelle exigence technique. De cette manière, il méconnaissait une réglementation harmonisée du MERCOSUR.

entraînait, d'une part, à abandonner l'harmonisation et, d'autre part, à libérer l'industrie brésilienne de la nécessité de concilier ses exigences techniques avec les intérêts de l'industrie des autres États membres.

La négociation s'était heurtée à une difficulté supplémentaire. Il s'agissait de la position du secrétaire du commerce argentin, Guillermo Moreno. Sous sa sphère de compétences se trouvait le sous-secrétariat au Commerce intérieur, responsable des règlements techniques et des règles de certification. Ayant choisi comme priorité la stabilité des prix, il regardait les exigences techniques du point de vue de leurs coûts pour les petites et moyennes entreprises, plutôt que sous l'optique de leurs avantages pour le consommateur, ou la compétitivité de l'industrie dans son ensemble²⁷⁶.

En signe d'assouplissement et pour gagner du temps, l'Argentine proposa finalement que la révision de la Résolution GMC N° 56/02 soit incluse dans le Programme de consolidation de l'Union douanière. Pourtant, l'Argentine souleva le point d'inclure un mandat explicite visant à accroître l'harmonisation des règlements techniques et à avancer dans la conclusion d'accords de reconnaissance mutuelle de l'évaluation de la conformité. La solution fut soutenue par l'Uruguay et le Paraguay, compte tenu que leurs deux délégations partageaient partiellement les avis brésilien et argentin sur la question.

Par conséquent, dans le Programme de consolidation de l'Union douanière, le GMC fut chargé de former un groupe de travail pour procéder à la révision de la Résolution GMC N° 56/02, y compris l'élaboration d'un mécanisme d'examen périodique des *RTM*. Le groupe de travail susmentionné devrait également établir de nouvelles procédures pour faciliter la négociation, la préparation, la consultation publique, et la transposition en droit interne.

6.3.6. Bilan des présidences argentine et brésilienne

Après de longues années durant lesquelles il n'y eut pas de progrès significatifs dans le programme de travail du MERCOSUR, l'année 2010 fut l'une des meilleures pour le processus d'intégration. Le plan d'action du MERCOSUR avait bénéficié d'une impulsion importante sous la direction de l'Argentine. Ses résultats se exprimèrent au Sommet de San Juan.

Pour sa part, l'intérêt du Brésil d'obtenir des normes programmatiques à moyen et à long termes comme légs de la présidence de M. Da Silva (Lula), s'était reflété dans le Programme de consolidation de l'Union douanière. Comme indiqué dans le communiqué conjoint des présidents de décembre

²⁷⁶ . La tension entre les deux délégations atteignit son maximum lors de la réunion LXXXI du GMC à Manaus en octobre 2010. La délégation brésilienne voulut introduire dans l'acte un paragraphe mettant en cause les raisons du refus de l'Argentine. La délégation de ce dernier pays quitta la salle, refusant de poursuivre la négociation du document, jusqu'à ce que la présidence brésilienne ait retiré sa proposition. Un texte plus constructif fut finalement accordé.

2010, il constituait un programme de travail intégré et il offrait une vision globale des actions qui devraient être développées pour l'amélioration de l'Union douanière (BID INTAL 2011, p.94). Le texte final envisageait des travaux dans 21 domaines et une longue liste de mandats à l'horizon de dix ans²⁷⁷.

Deux facteurs permirent aux présidences argentine et brésilienne d'être favorisées, à savoir : la conjoncture internationale et l'espoir d'une reprise de la croissance économique. Le commerce entre les membres du MERCOSUR connut durant cette période une récupération rapide. Il avait apporté un soulagement dans les tensions commerciales entre les partenaires, et il avait généré un climat positif pour les négociations complexes qui eurent lieu. Cette situation ne se répéterait pas en 2011.

6.4. L'année 2011 : difficultés et impasse dans la mise en oeuvre du programme de consolidation de l'Union douanière

Comme nous l'avons vu au chapitre V, la crise de 2008 s'était caractérisée par la multiplication de mesures visant à stimuler le marché intérieur. Nous avons également vu comment la récupération de la demande fut satisfaite de manière disproportionnée par l'augmentation des importations. Après un bref répit, la reprise du commerce intrarégional redevint rapidement la cause de l'intensification des tensions entre les partenaires du MERCOSUR, notamment entre le Brésil et l'Argentine.

Le contexte des négociations régionales s'aggrava encore par la résurgence de la crise européenne, avec des prévisions de faible croissance économique au niveau mondial. (BID-INTAL 2011b). Les intérêts nationaux le remportèrent à l'heure de la définition des mesures macroéconomiques destinées à réduire les déséquilibres de la balance des paiements et à garantir l'investissement, l'emploi et la consommation.

Comme nous l'avons vu au chapitre V, l'Argentine maintenait un programme qui était de plus en plus axé sur les défis de la conjoncture macroéconomique, avec un biais clairement défensif, particulièrement sur le plan extérieur. De l'autre côté, l'ordre du jour du gouvernement brésilien mettait l'accent sur l'intégration de ses entreprises dans l'économie mondiale, y compris l'augmentation de la compétitivité industrielle et l'expansion des investissements.

Ces divergences eurent l'effet d'approfondir le bilatéralisme et de reléguer le MERCOSUR à une position secondaire dans la conduite des agendas économiques et commerciaux des pays membres. Le poids asymétrique des déséquilibres structurels dans le commerce bilatéral, surtout dans le cas des

²⁷⁷. D'autres propositions ne trouveront pas l'acceptation unanime et furent exclus du Programme Il fut le cas de la proposition pour la création d'une Banque régionale de développement (BID INTAL, 2013, p. 115).

importations, joua aussi un rôle sur les perceptions différentes sur les chemins à emprunter. Pour l'Argentine, la relation commerciale avec le Brésil avait un impact sur l'ensemble de la relation commerciale avec le monde. En revanche, l'Argentine jouait un rôle de plus en plus marginal dans l'ordre du jour brésilien d'intégration aux marchés mondiaux (Tableau 6.1.).

Tableau 6.1. L'Argentine et le Brésil. Poids relatif du commerce avec son partenaire, comme pourcentage de leur commerce total avec le monde (2008-2012).

Période	Exportations		Importations	
	Argentine	Brésil	Argentine	Brésil
2008	23,1	11,0	35,3	8,6
2009	24,8	10,3	33,2	10,3
2010	25,1	11,2	33,4	9,1
2011	24,9	10,9	31,5	8,6
2012	24,6	9,4	27,4	8,6

Source : Élaboration de l'auteur sur données de Comtrade

La présidence du Paraguay

Lors de la réunion des coordinateurs qui se tint à Asunción le 23 février 2011, le *PPTP* indiqua que, bien si une grande partie de son action pendant le semestre était centrée sur les négociations MERCOSUR-UE, elle assurerait le suivi des tâches découlant des décisions adoptées par le MERCOSUR au cours de l'année 2010.

Cependant, dans les scénarios mentionnés, la présidence paraguayenne se heurta dès le départ à des difficultés dans la mise en œuvre du programme adopté par la Décision CMC N ° 56/10. Le programme comportait, seulement pour les deux années suivantes, un total de 36 objectifs spécifiques. Son accomplissement effectif exigeait une organisation soigneuse des tâches. Tel était l'objectif envisagé par la réunion LXXXIII du *GMC* qui se tint à Asunción en mars 2011.

Du le point de vue de l'Argentine, les objectifs du Programme de consolidation devraient être classés en deux catégories : court et long termes, selon leur date limite pour achever le travail. La priorité devrait donc être accordée, aux travaux relatifs à l'élimination du double prélèvement du *TEC*, à l'harmonisation des régimes d'importation communs à la mise en œuvre du code des douanes commun, l'harmonisation des règles dans le secteur automobile et à la création du groupe concernant les incitations, et à la négociation du mécanisme de hausses temporaires du *TEC*.

La délégation du Brésil demanda toutefois que ce point de l'ordre du jour préparé par la *PPTP* soit examiné par un groupe indépendant de la séance

plénière du GMC. La délégation brésilienne craignait que les dates limites décalées, telles qu'elles avaient été intégrées au Programme de consolidation, n'amènent à accomplir d'abord des objectifs plus importants pour les partenaires que pour son propre pays. La délégation brésilienne proposa donc que l'ensemble des travaux concernant le programme de consolidation démarre simultanément, en dépit de leur date limite de présentation au GMC.

Enfin, le GMC accepta de donner des instructions pour le début des travaux sur la plupart des questions couvertes par le programme de consolidation, ce qui, dans la pratique, constituait une renégociation du calendrier convenu dans la Décision CMC N° 56/10.²⁷⁸

D'autre part, l'Argentine avait proposé que le GMC délègue l'achèvement des mandats aux sous-groupes et groupes *ad hoc* qui avaient été créés par le Programme de consolidation. Le Brésil, quant à lui, insista pour que tous les groupes se réunissent en coïncidence avec les réunions du GMC. De cette façon, il cherchait à s'assurer un contrôle strict de la progression simultanée des questions.

L'attitude du Brésil souleva des doutes quant aux possibilités de remplir le programme de travail. En effet, que se passerait-il fin 2012, lorsque que le GMC et le CMC devraient discuter les propositions sur des sujets qui n'intéressaient pas le Brésil ? Ce pays relierait-il l'approbation aux résultats des négociations d'autres objectifs, mais dont les échéances étaient plus longues ? C'est précisément pour cette raison que la Décision CMC No. 56/2010 contenait ses propres équilibres internes. Au cours de la période 2011/2012 des sujets de l'intérêt du Brésil devraient également être discutés et adoptés, tels que l'examen de la procédure d'élaboration des règlements techniques ou l'examen du régime commun pour les biens d'équipement non produits.

Ces spéculations s'avérèrent, toutefois, inutiles. Bien avant que les délais ne se soient écoulés, les négociations se soldèrent par une impasse à cause des conflits de priorités entre les quatre États membres, tout dans un climat de détérioration des relations commerciales réciproques.

L'absence de *leadership* lésa aussi le déroulement des négociations. Au cours de sa présidence, le Paraguay préféra plutôt de se concentrer sur l'adoption d'une Décision du Conseil relative au libre transit des marchandises. L'adoption de la Décision eut une grande visibilité envers l'opinion publique paraguayenne, compte tenu de son caractère de pays enclavé. Au second semestre, la présidence uruguayenne, consciente des contraintes qui menaçaient l'avancement du programme de consolidation de

²⁷⁸ . MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/11.

l'Union douanière, préféra de se concentrer sur les aspects institutionnels du MERCOSUR.²⁷⁹

Dépourvu de direction, chaque pays poussa ses propres objectifs. Le Brésil, pour sa part, concentra ses efforts sur l'examen des règlements techniques et des mesures antidumping. L'Argentine concentra ses efforts sur l'approbation du mécanisme visant à élever temporairement le *TEC*.

Le travail de mise en œuvre du programme de consolidation de l'Union douanière s'essouffla, en grande partie à cause de deux changements de position brusques adoptés par l'Argentine. Le premier concernait les négociations avec l'Union européenne, dont nous discuterons dans le chapitre suivant. Le deuxième changement concernait ce qui pourrait être considéré comme le point principal du programme de consolidation : l'élimination du double prélèvement du *TEC*.

6.5. Le changement de la position argentine sur la question de l'élimination du double prélèvement du TEC

La Décision CMC N° 10/10 "*Eliminación del Doble Cobro del AEC y Distribución de la Renta Aduanera*", recueillie dans la Décision CMC N° 56/10 *Programa de Consolidación de la Union aduanera* avait établi que les marchandises importées de pays tiers qui se conformaient à la politique tarifaire commune (ils avaient payé le *TEC*) et qui circulaient sans transformation, recevraient le traitement des marchandises originaires du MERCOSUR.

Cette première étape devait entrer en vigueur le 1er janvier 2012 et, bien que la plus simple, elle nécessitait un travail de préparation important. La procédure d'exécution des transferts nets de la rente douanière, le mécanisme de surveillance des flux commerciaux, le système de validation et de vérification douanière, la compensation pour le Paraguay et la définition des biens sans transformation devaient être accordées au préalable.

À cette fin, la *CCM* avait été chargée de réglementer cette première étape. Un groupe *ad hoc* avait été créé pour la négociation (*GANDOCO*). Au cours des premiers mois de 2011, les travaux techniques pour la réglementation de la première étape avaient avancé à un bon rythme.

Toutefois, en août 2011, l'Argentine présenta une proposition concernant le prix de référence des marchandises. Chaque douane garderait le droit d'appliquer son propre critère. Sa proposition cherchait à préserver les prix de références utilisés par la Douane argentine afin de combattre la sous valeur en douane des marchandises, en particulier dans le secteur de jouets et d'habillement. En

²⁷⁹. Néanmoins, la *PPTU* a promu diverses questions du mandat de la Décision CMC N° 56/10, particulièrement importantes pour son insertion commerciale, dont celle portant sur double imposition du TCE, les mesures non tarifaires, les incitations et une décision visant à limiter l'impact des licences non automatiques appliquées par l'Argentine sur les exportations du Paraguay et de l'Uruguay.

pratique, cela entraînait une nouvelle évaluation lors de l'introduction d'un produit extra zone dans le deuxième pays du MERCOSUR, et la perception éventuelle d'un tarif pour les différences avec l'évaluation dans le pays d'arrivée de la marchandise au MERCOSUR.

La position de l'Argentine cachait deux raisons à ne pas avouer. D'une part, la politique commerciale de plus en plus restrictive avait commencé à utiliser largement les valeurs de référence minimales pour les importations et les exportations. Renoncer à ce pouvoir pourrait favoriser l'importation ou l'exportation de marchandises sous-évaluées pour échapper aux droits de douane d'importation et d'exportation.

D'autre part, dans un contexte de difficultés budgétaires croissantes et de pénurie de devises, le ministère de l'Economie ne voulait pas renoncer aux 30 millions de dollars américains annuels qui, selon les estimations, devraient être transférés au Paraguay pour les tarifs douaniers récoltés.

Le problème avec la proposition, toutefois, est qu'elle allait à l'encontre de l'objectif de faire du MERCOSUR un territoire douanier unique et intégré.²⁸⁰ Sans surprise, cette proposition ne fut acceptée par les partenaires. Les discussions techniques débouchèrent très vite sur une impasse. La question fut amenée à la considération du GMC lors de sa LXXXVI réunion (15-18 novembre 2011) et encore lors de la réunion extraordinaire des Coordinateurs nationales qui eut lieu le 17 décembre. Pourtant, à ce niveau les mêmes arguments présentés dans le groupe *ad hoc* furent reproduits.²⁸¹

Les partenaires de l'Argentine considèrent donc qu'avant de continuer avec les travaux techniques, il fallait avoir une instruction politique (Ministres ou Présidents) sur la manière d'aborder cette question. Pourtant, les probabilités de succès étaient très basses et la Présidence de l'Uruguay préféra de privilégier d'autres questions lors du Sommet organisé pour le 20 décembre suivant à Montevideo. Les hausses temporaires du *TEC*, les marchés publics et une proposition de dernière minute (présentée le 07 décembre) pour la Présidence de l'Uruguay en ce qui concerne les restrictions non tarifaires, domina l'ordre du jour du sommet.

De cette manière, la date du 1^{er} janvier 2012, prévue pour démarrer la première étape de l'élimination du double prélèvement, fut ratée. La question tomba très vite de l'ordre du jour de la suivante présidence tournante de l'Argentine en 2012.²⁸²

²⁸⁰ . MERCOSUR/XXXIX GMC EXT/DI N° 57/11- INFORME DE LA PPTU DE LA COMISION DE COMERCIO DEL MERCOSUR - Segundo semestre de 2011.

²⁸¹ . MERCOSUR/GMC/ACTA N° 04/11.

²⁸² . MERCOSUR/GMC EXT/ACTA N° 02/11, point 1.

6.6 La question des hausses temporaires des tarifs d'importation

L'impasse relative à la question du double prélèvement avait mis en danger l'un des principaux objectifs du programme de consolidation de l'Union douanière. L'échec à ce sujet avait aussi modifié l'équilibre des concessions parmi les États membres. Le programme de travail deviendra de plus en plus paralysé. Il n'y eut pas d'annonces significatives pendant la présidence uruguayenne. La seule exception fut l'approbation du mécanisme transitoire pour l'augmentation du *TEC*. Compte tenu du crédit limité de l'Argentine après l'affaire du double prélèvement, le dossier concernant la *TEC* fut adopté seulement en raison du changement de position du Brésil.

En effet, l'Argentine et le Brésil avaient soumis de nouvelles propositions à la CCM (respectivement en avril et en mai 2011). En juin 2011, le Paraguay soumit également une proposition et l'Uruguay fit de même en août.²⁸³ À la surprise générale, il était évident que le projet soumis par le Brésil était encore plus ambitieux que celui de l'Argentine. Les propositions de l'Uruguay et du Paraguay étaient plus semblables à celles de l'Argentine qu'à celle du Brésil. Les principales différences se trouvaient dans le nombre de produits (50 contre 100 lignes tarifaires), l'existence de critères à remplir et l'approbation au préalable de la CCM, versus la décision unilatérale d'un État membre.²⁸⁴

Le Brésil, qui s'opposait à l'origine à l'idée de l'Argentine, avait non seulement changé d'avis, mais il souhaitait encore une plus grande liberté pour que les États membres l'appliqueraient. Le Brésil éleva même le niveau de discussion de la question. Lors du Sommet d'Asunción, le sujet fut soulevé par la Présidente Rousseff.²⁸⁵ Cette position était conforme au diagnostic général qui, comme nous l'avons vu au Chapitre V, imprimait un biais défensif à cette phase de la politique industrielle et commerciale brésilienne.

En Argentine, en particulier la secrétaire au Commerce extérieur, Mme B. Paglieri, ne rejeta pas du tout la proposition brésilienne, car elle promettait

²⁸³ . MERCOSUR/CXIX CCM/DT N° 08/11 Propuesta de Argentina sobre "Acciones Puntuales en el Ámbito Arancelario por Razones de Desequilibrios Comerciales derivados de la Coyuntura Económica Internacional". Anexo XII – RESERVADO – MERCOSUR/CXX CCM/DT N° 15/11, presentada por Brasil. MERCOSUR/CXXI CCM/DT N° 27/11 Contrapropuesta "Acciones Puntuales en el Ámbito Arancelario por Razones de Desequilibrios Comerciales derivados de la Coyuntura Económica Internacional", presentada por Uruguay.

²⁸⁴ . Les principales différences entre les propositions argentine et brésilienne sont les suivantes : 1. Dans la proposition de l'Argentine, la décision d'augmenter le TEC devait être prise par consensus au sein du CCM; dans la proposition brésilienne, il s'agissait d'un pouvoir de chaque État partie; 2. Dans la proposition argentine, le TEC de 50 produits au maximum pourrait être augmentée; dans la proposition brésilienne, jusqu'à 100. 3. La proposition argentine avait des critères objectifs pour justifier l'augmentation; la proposition brésilienne n'avait pas de critères prédéterminés.

²⁸⁵ . *Expresso*, "Brasil : Presidente Dilma Rousseff defende medidas de proteção à entrada de produtos estrangeiros no Mercosul" 29/06/2011.

de donner plus d'autonomie aux États membres pour élever le *TEC*. Malgré cela, le ministère de l'Industrie, sous la direction de Mme Giorgi, s'inquiétait de l'effet de déviation du commerce en faveur des produits brésiliens.²⁸⁶

Le projet final empruntait des éléments de toutes les propositions mises sur la table. Pourtant, pour être ratifié par le *CMC*, il dût surmonter l'opposition de la propre présidence de l'Uruguay. En effet, quelques jours avant le Sommet, la Présidence avait présenté un projet d'un *Mecanismo de Libre Circulación para las Exportaciones de Mercancías Originarias de Paraguay y Uruguay, y Sistema de Monitoreo del Comercio Intra y Extra Zona*. Le mécanisme avait l'objectif de diminuer l'impact de mesures non tarifaires de l'Argentine par d'un canal d'importation spécifique pour les États membres.²⁸⁷

L'Uruguay conditionna de manière explicite son acceptation du mécanisme de hausses transitoires du *TEC* à l'adoption de sa propre proposition.²⁸⁸ Pourtant, la tentative de l'Uruguay échoua. L'Argentine rejeta la proposition faite par l'Uruguay, tandis que ce dernier ne put pas se refuser à la demande conjointe de l'Argentine et du Brésil par rapport à l'augmentation du *TEC*. Finalement, la Décision *CMC N° 39/11 Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional*, fut adoptée lors du Sommet de Montevideo le 20 décembre 2011. Elle permettait aux pays membres du bloc de relever temporairement les taux de taxe à l'importation jusqu'à 100 codes *NCM* (8 chiffres) jusqu'au niveau maximum consolidé par chaque État membre à l'*OMC*.²⁸⁹

En conséquence, le seul mandat de la Décision *CMC N° 56/10 Programa de consolidacion de la Union Aduanera* effectivement rempli pendant tout l'année 2011 fut l'augmentation temporaire des taux d'importation.

²⁸⁶. Les deux fonctionnaires maintenaient une rivalité manifeste pour la conduite de la politique commerciale argentine. Cecilia Nahon, qui avait remplacé depuis le 10 décembre l'ambassadeur Kreckler en tant que secrétaire aux Relations économiques internationales du ministère des Affaires étrangères, était également en concurrence –au nom du ministre de l'Economie M. Kicillof– pour influencer la prise de décisions. En dépit des différences d'approche et des rivalités personnelles, les trois fonctionnaires croyaient aux avantages de l'administration du commerce. Sa nomination, dans le cadre d'une restructuration des compétences en matière de politique commerciale, représentait une priorisation de la conjoncture économique nationale sur d'autres considérations de politique industrielle ou régionale.

²⁸⁷. Anexo V - (MERCOSUR/XXXIX GMC EXT/DT N° 26/11).

²⁸⁸. La proposition de l'Uruguay comprenait un mécanisme par lequel le Paraguay et l'Uruguay communiqueraient à la Commission du commerce du MERCOSUR (MCC) une liste des entreprises exportatrices, qui ne pouvait être affectée par aucune restriction, à l'exception de celles justifiées sur la base des exceptions prévues à l'article 50 du Traité de Montevideo de 1980 (moralité publique, santé, sécurité).

²⁸⁹. Les augmentations du *TEC* pourraient être appliquées pendant une période de 12 mois à compter de son entrée en vigueur et, si les circonstances qui conduisirent à son adoption, pourraient être prolongées pour des périodes allant jusqu'à 12 mois (pour chaque code tarifaire à 8 chiffres).

6.7. L'année 2012 : Crise finale de l'ordre du jour du MERCOSUR. Suspension du Paraguay et intégration du Venezuela

Détérioration du contexte des négociations

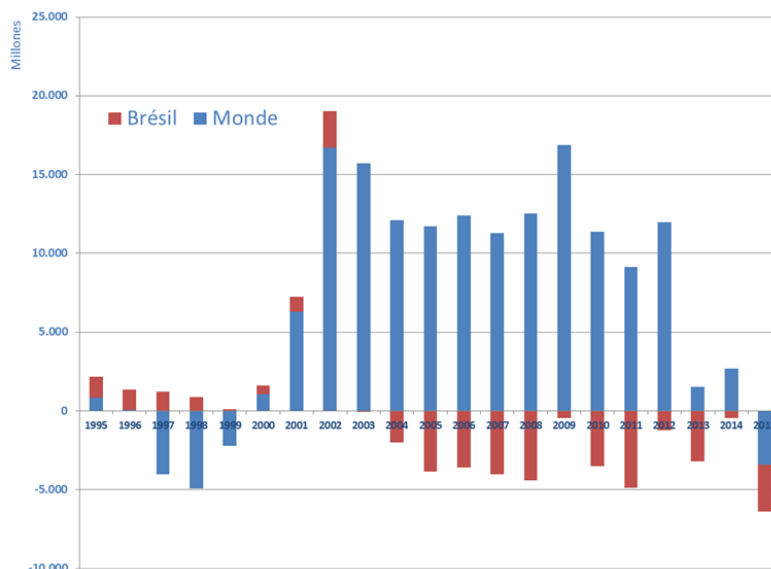
Dans le Chapitre précédent, nous avons vu comment, tout au long de l'an 2012, l'impact différentiel de la crise mondiale sur les économies des deux principaux partenaires du MERCOSUR conduisit à adopter des voies différentes dans leurs politiques de défense et de promotion de la croissance économique. En fait, en Argentine, la conviction selon laquelle la croissance économique dépendrait d'un résultat positif sur le compte courant, rendait ses politiques commerciales et de échange plus défensives.

Dans le domaine de la politique commerciale, la décision de contenir les importations se vit renforcée, notamment par rapport aux pays avec lesquels des déficits commerciaux importants avaient été enregistrés en 2011. Au début des années 1990, l'Argentine maintenait un commerce déficitaire avec le monde et, à la fois, excédentaire avec le Brésil. À ce stade-là, le Brésil était l'une des sources principales de la fuite de devises découlant du commerce (Figure 6.2).

Comme nous l'avons vu au Chapitre V, le gouvernement argentin publia en janvier 2012, la résolution générale 3.252 qui créa le *Declaración Jurada Anticipada de Importación* (DJAI). La mesure entra en vigueur le 1er février 2012 et fut également appliquée aux partenaires du MERCOSUR. Ces mesures furent ajoutées aux licences non automatiques qui affectaient déjà le commerce avec les partenaires.²⁹⁰ De nouveau, les plaintes des industriels brésiliens obligèrent leur gouvernement à placer la question sur la table des négociations bilatérales.

²⁹⁰. *Clarín*, "El conflicto comercial con Brasil llegó a nivel presidencial", 17/05/2011. *La Voz*, "Brasil y Paraguay piden discutir trabas con la Argentina". 23/03/2012. *La Nación*, "Roces con Brasil por trabas a las importaciones de calzado", 20/10/2011.

Figure : 6.3. Solde commercial de l'Argentine avec le Brésil et le monde.
1995-2015 en milliards de dollars américains



Source : élaboration de l'auteur sur données du CEI

D'autre part, l'ensemble des mesures d'incitation adoptées au Brésil contribuèrent à augmenter la perception argentine de davantage d'asymétrie dans les conditions de compétitivité parmi les membres du bloc. Avec le plan *Brasil Maior*, le gouvernement brésilien avait élargi le financement public, créé de nouveaux mécanismes d'exonération fiscale pour les exportations et avancé dans l'adoption de mécanismes d'incitation fiscale par le Programme *Reintegra*. Des mesures de soutien furent également adoptées pour le producteur national au moyen d'exonérations de la taxe sur les produits industriels (IPI) pour le secteur automobile (*INOVAR Auto*).

Cependant, les réunions tenues entre les autorités des deux pays ne donnèrent pas de résultats. Même certaines d'entre elles, tels que l'entretien entre la Ministre de l'Industrie Mme Giorgi et le ministre du MDIC, M. Pimentel et entre la secrétaire au Commerce extérieur Mme Paglieri et sa collègue brésilienne Mme Prazeres, étaient orageuses.²⁹¹

Paralysie finale du programme de consolidation de l'Union douanière

²⁹¹ · *Clarín*, « Industriales brasileños duros con la Argentina », 01/07/2012.

Au cours du premier semestre 2012, à nouveau sous la présidence de l'Argentine, la plupart de groupes de travail chargés de la mise en oeuvre du programme de consolidation de l'Union douanière (protection du commerce et des garanties, les mesures sanitaires et phytosanitaires, les règlements et l'évaluation de la conformité, entre autres), furent convoqués. Cependant, aucun des progrès réalisés n'aboutit à l'élaboration de nouvelles réglementations d'importance (IDB INTAL, 2013).

Après l'échec en ce qui concerne le double prélèvement du *TEC*, l'un des éléments les plus importants qui restaient dans le programme, de consolidation de l'Union douanière était la question du régime d'importation des biens d'équipement. Le Brésil était parvenu à insérer dans le Programme de travail une révision des régimes généraux pour les biens d'équipement, l'informatique et les télécommunications. Comme nous l'avons vu, le Brésil cherchait à assouplir le mécanisme pour faciliter leur importation.

Pourtant, en 2012, la présidence argentine décida de retirer le point de l'ordre du jour en faisant valoir que l'Uruguay avait demandé du temps pour définir sa position. Entretemps, l'Argentine avait décidé l'entrée en vigueur du régime convenu dans la Décision CMC N° 34/03. Cela impliquait l'entrée en vigueur du *TEC* de 14 % pour les biens d'équipement avec un équivalent produit dans le MERCOSUR et de 2 % pour les biens d'équipement non produits à partir de juillet 2012.

La mesure, compatible avec l'objectif de réduction des importations, fut présentée au Sommet de Mendoza en signe d'engagement envers les disciplines du MERCOSUR. En effet, la décision de l'Argentine avançait de six mois l'exception (dérogation) accordée en 2000 à l'Argentine pour appliquer des taxes moins élevées à l'importation de biens d'équipement.²⁹²

²⁹². Un autre exemple clair était la question de la défense commerciale. Sous la pression du Brésil un mandat avait été inclus dans le programme de consolidation de l'Union douanière. Deux tâches avaient été confiées au Comité de défense et au Comité des sauvegardes (CDCS), à achever au plus tard en décembre 2014 : 1) Préparer une proposition de procédures et de règles et 2) préparer une proposition d'application de mesures de sauvegarde aux importations en provenance des États non membres du MERCOSUR.

Aucune de ces deux questions n'intéressait à l'Argentine, qui considérait que les pouvoirs nationaux devraient être maintenus dans la détermination et l'application des mesures de défense commerciale. Le Brésil maintenait un intérêt systémique en la matière et cherchait, au moyen de règles communes, à limiter les pouvoirs nationaux dans le domaine des enquêtes antidumping intra-regionales. Sa revendication maximale était celle d'avancer vers l'élimination de son application dans le commerce intra-zone. À vrai dire, le Brésil maintenait la question dans l'ordre du jour pour des raisons tactiques, car le sujet avait une importance décroissante dans le contexte de sa politique commerciale. Son intérêt n'avait plus aucune corrélation avec la réalité de 2012. À cette époque, le Brésil était devenu non seulement le principal utilisateur de l'instrument dans le commerce intra-régional, mais qui a également durci ses règlements nationaux.

En revanche, la mesure prise par l'Argentine méconnaissait l'accord difficilement trouvé au tour de cette question en 2010.

Encore une fois l'augmentation des tarifs

En raison de la divergence de leurs politiques commerciales, le Brésil et l'Argentine n'arrivaient à se mettre d'accord sur presque aucun des aspects de l'ordre du jour interne ou extérieur du MERCOSUR.

Néanmoins, comme nous l'avons dit au Chapitre IV, aucune politique commerciale n'est cohérente dans tous ses aspects. Même la politique commerciale argentine maintenait des aspects d'ouverture et la politique commerciale brésilienne dut répondre à certaines exigences défensives de la part de son secteur productif.

Dans ce contexte, les deux pays pourraient encore s'entendre sur les aspects dans lesquels leurs deux ordres du jour se chevauchaient. Par conséquent, parmi les Décisions adoptées lors de la Présidence argentine fut l'extension du mécanisme d'augmentation du *TEC*. Lors de la LXXXVIII réunion du *GMC* (Buenos Aires, du 12 au 14 juin 2012), l'Argentine avait présenté une proposition visant à autoriser l'augmentation du *TEC* pour des lignes tarifaires additionnelles. Au lieu d'un nombre limité de lignes tarifaires, l'Argentine proposait l'adoption de critères d'évaluation.

Au début le Brésil indiqua que, même s'il souhaitait progresser vers une augmentation du *TEC* dans certaines positions tarifaires, il n'accompagnait pas une augmentation généralisée. Cela aurait eu des effets inflationnistes dans son économie. Il indiqua qu'il était disposé à envisager une augmentation des positions tarifaires (à ce moment-là seulement 100), prévue dans le mécanisme d'augmentation temporaire des tarifs nationaux adopté le mois de décembre précédent.²⁹³

L'Uruguay fit part de sa difficulté à accompagner une augmentation des positions tarifaires dans le cadre de la décision CMC N° 39/11, estimant que cela entraînerait une pression de la part de ses secteurs productifs pour que leurs produits soient inclus. Le Paraguay déclara qu'une augmentation généralisée des droits de douane affecterait son économie, en raison de sa base productive limitée et qu'elle entraînerait une augmentation du commerce informel pour éviter le paiement de droits plus élevés.

Pour surmonter cet obstacle, la veille de la clôture de la présidence argentine (XL Réunion extraordinaire du *GMC*, Mendoza, le 26 Juin, 2012) il fut décidé d'étendre le mécanisme créé quelques mois plus tôt par la décision CMC N° 39/11. En conséquence, lors du sommet de Mendoza, le *CMC* adopta la Décision CMC N° 25/12, avec une formulation identique à la Décision CMC N° 39/11, mais avec l'extension du mécanisme à 200 codes

²⁹³ . Decision CMC N° 39/11, "Acciones puntuales en el ambito arancelario por razones de desequilibrios comerciales de la coyuntura económica internacional".

NCM à 8 chiffres et l'abrogation de la mesure adoptée seulement six mois auparavant.²⁹⁴

Paralysie du MERCOSUR

L'adoption de la Décision CMC N° 39/11 fut coïncidente avec la crise déclenchée au Sommet de Mendoza par la suspension du Paraguay et l'adhésion du Venezuela.²⁹⁵

La situation plongea le MERCOSUR dans une paralysie presque complet. Les travaux furent concentrés pendant le reste de 2012 et la plupart de 2013 à achever un accord avec le Venezuela sur un calendrier de transposition en droit interne de l'acquis normatif du MERCOSUR et à trouver une solution pour la résiliation de la suspension du Paraguay.

Les conversations avec le Venezuela affrontèrent des difficultés, car les règlements du MERCOSUR, notamment le *TEC*, n'étaient pas bien adaptés à sa structure productive.

L'intérêt vénézuélien pour le MERCOSUR était purement politique et sa période comme Présidence tournante fut caractérisée par plusieurs anomalies. La première d'entre elles, la présidence dura un an et demi au lieu de six mois. Cela, dû à l'impossibilité pratique d'organiser un sommet présidentiel à Caracas au milieu des manifestations dans les rues et les protestations contre le gouvernement qui devint courants dans ce pays en 2013.

De l'autre côté, toute avancée substantielle dans l'ordre du jour du programme intra-MERCOSUR était éclipsée par l'incertitude de la réintégration subséquente du Paraguay. Ce dernier pays avait annoncé qu'il ne reconnaîtrait aucune norme du MERCOSUR adoptée lors de sa suspension.²⁹⁶

Une fois que la situation revint à la normale, ne serait-ce que de manière modérée. Le Venezuela céda sa présidence en juillet 2014²⁹⁷ et le Paraguay

²⁹⁴ . Décision CMC N° 25/12, "Acciones puntuales en el ambito arancelario por razones de desequilibrios comerciales de la coyuntura económica internacional".

²⁹⁵ . Aucun représentant du Paraguay ne participait au sommet. Sous la pression de l'Argentine et du Brésil, il fut annoncé que, à cause de la destitution de M. Lugo, le Sommet du MERCOSUR aurait lieu sans le Paraguay. Accusé par le Congrès d'avoir " mal rempli ses fonctions ", M. Lugo avait été chassé du pouvoir quelques jours auparavant. Le CMC, alors sans la participation du Paraguay, decida de suspendre temporairement le pays, en " attendant qu'un processus électoral installe un nouveau président issu d'élections libres "

D'autre part, l'adhésion du Venezuela était jusqu'à bloquée par le Parlement paraguayen. Les Présidents Mme Rousseff et Mme Fernández ont décidé, contre l'avis du Président de l'Uruguay, M. Mujica, de profiter la suspensión du Paraguay pour accepter l'intégration du Venezuela comme membre à part entière du MERCOSUR.

²⁹⁶ . *La Ultima Hora*, « Paraguay no reconoce decisiones del Mercosur », 07/12/2012.

²⁹⁷ . 46^a Cumbre de Presidentes del Mercosur, 29 de Julio de 2014.

fut rétabli comme membre ayant droit de vote le 15 août 2013²⁹⁸. Pourtant, la crise brésilienne, en plein déroulement, rendit pratiquement impossible toute avancée substantielle.

Dans la pratique, l'ordre du jour du MERCOSUR s'arrêta en 2012 jusqu'à la configuration d'un nouveau cycle politique. Elle attend encore, dans une large mesure, une relance. Les autorités politiques au pouvoir depuis 2016 en Argentine et au Brésil, espèrent, une fois de plus, que la conclusion des négociations avec l'Union européenne entraîne une revitalisation de la construction de l'Union douanière.

6.8. Conclusions

Au sein du projet de l'Union douanière du MERCOSUR cohabitaient deux visions. D'un côté, celle de l'ouverture à l'économie internationale. De l'autre, une tentative de préserver des espaces pour une politique de diversification économique, ce qui, au moins dans le contexte de l'Amérique du Sud, esquivait à dire développement industriel.

Vingt ans après, la convergence des politiques commerciales et économiques en Argentine et au Brésil qui avait rendu possible cette coexistence, avait disparu. Deux approches contradictoires sur le développement industriel conduisirent à des tensions commerciales entre l'Argentine et le Brésil. Ils affectèrent la consolidation de la libre circulation dans le marché intérieur et la politique extérieure du bloc.

Ainsi, dans le cas du Brésil, une politique d'insertion plus active dans l'économie mondiale, avec le MERCOSUR comme tremplin, nécessitait – d'un assouplissement de certaines disciplines communes et une consolidation d'autres. Cela entraîna un désengagement du Brésil des règles qui entravaient son insertion internationale. D'autre part, une politique clairement défensive de l'Argentine, qui cherchait à réduire son exposition à l'économie mondiale par tous les moyens, nécessita également la rupture des certaines règles internes du bloc et la consolidation d'autres. Cela entraîna un désengagement de l'Argentine des règles qui l'empêchaient de protéger les secteurs vulnérables à la concurrence extérieure.

Chaque pays prit la part de l'ordre du jour du MERCOSUR qui était la plus fonctionnelle à sa politique commerciale et industrielle. La mise en oeuvre intégrale du *TEC* aurait permis au Brésil de consolider le MERCOSUR en tant que marché élargi pour ses produits finals, au même temps qu'il préservait en vertu de sa législation nationale, un accès sans entraves aux biens d'équipement et aux intrants extrarégionaux. À cet objectif servit sa position sur l'élimination du double prélèvement du *TEC* et sur le régime des biens d'équipement. L'insertion dans les chaînes de valeur internationales

²⁹⁸. Réunion de Présidents du Mercosur « Decision sobre el cese de la suspension del Paraguay en el MERCOSUR en aplicacion del Protocolo de Usuahia sobre compromiso democratico ». Montevideo, 12 juillet 2013.

exigeait des adaptations continues de son industrie, une position qui se reflétait dans leur position concernant les règlements techniques et dans la question des incitations à l'investissement.

Du fait de la taille et de la complexité de son tissu productif, le Brésil avait développé une compétitivité qui lui permettait d'éliminer toutes les restrictions au commerce, tout en faisant un usage intensif des mesures de subvention et des rabais tarifaires en faveur de son industrie. D'autre part, l'Uruguay et le Paraguay, en raison de la plus petite taille de leurs économies, avaient renoncé à la diversification productive et avaient opté pour la spécialisation des produits primaires et dans les services comme générateurs d'emplois. Pour ces pays, le libre-échange intra-zone était aussi un l'élément central, de même que les flexibilités en matière d'importations. Ces objectifs n'étaient pas compatibles avec ceux de l'Argentine.

Dans le cas de ce dernier pays, sa politique défensive en ce qui concerne la mondialisation économique lui fit choisir une autre série d'éléments dans le menu de l'ordre du jour du MERCOSUR. Fondamentalement, les mécanismes des hausses transitoires du tarif extérieur commun et l'harmonisation des incitations à l'investissement et l'harmonisation des régimes suspensifs à l'importation.

La divergence des politiques commerciales et les différentes priorités et visions sur le rôle du MERCOSUR déboucha finalement sur des conflits permanents entre les deux partenaires. De l'avis du Brésil, l'Argentine avait cessé d'être un partenaire fiable en raison de la violation permanente des règles du bloc.²⁹⁹ Dans la vision argentine, le Brésil exerçait un « leadership prédateur ». Il poursuivait ses intérêts exclusifs en transférant les coûts de son hégémonie aux partenaires.³⁰⁰

Ces positions ne seraient pas encore clairement définies en 2009/10. Le poids du légs originaire du MERCOSUR et les successifs engagements politiques (Alfonsín-Sarney, Menem-Cardoso, Kirchner-Da Silva (Lula)) jouèrent peut être un rôle. Dans le contexte de la crise mondiale et de la détérioration de la situation macro-économique nationale, les options contradictoires des gouvernements de Mme Rouseff et de Mme Fernández se manifestèrent plus nettement. Après 2012 l'ordre du jour bilatérale et du MERCOSUR fut subordonné à ce conflit.

²⁹⁹ . Entretien avec Sergio Leo, 08/04/2015.

³⁰⁰ . Entretien avec Marcelo Marzochini, 12/04/2015

Chapitre VII : Les négociations entre le MERCOSUR et l'Union européenne

7.1. La politique extérieure commune du MERCOSUR et les enjeux posés par la mondialisation

Depuis la création du MERCOSUR la politique commerciale intra-zone et la politique commerciale commune furent étroitement liées (Kegel et Amal, 2013 : 347). Dans le chapitre précédent nous avons examiné la divergence croissante dans le positionnement de l'Argentine et du Brésil dans le commerce intra-régional. Nous verrons par la suite le développement de cette même divergence dans la négociation la plus importante que le MERCOSUR maintenit depuis 2000, à savoir la négociation avec l'Union Européenne.

L'examen de la position de l'Argentine et du Brésil face à cette négociation est particulièrement pertinent pour notre travail. En effet, au Chapitre II nous avons fait valoir que :

- i) la mondialisation impose des défis différents à une catégorie de pays qui, sans être encadrés dans la catégorie de Pays les moins avancés (*PMA*), maintiennent une insertion relativement périphérique par rapport aux centres les plus dynamiques de l'économie mondiale.
- ii) ces pays, tels que l'Argentine et le Brésil, se bénéficièrent du *boom* des produits de base. Mais en même temps, leur difficulté à s'intégrer dans les chaînes de valeur leur fit perdre des places dans la division internationale du travail et elle mit en crise leurs modèles d'industrialisation.
- iii) l'insertion dans les chaînes de valeur constitue un défi pour les projets d'intégration régionale, tout en particulier lorsqu'il s'agit des Unions douanières entre pays en développement.

Afin de comprendre les positions soutenues par les secteurs privés et les gouvernements de l'Argentine et du Brésil, les trois éléments mentionnés nous amènent à organiser ce chapitre de la manière suivante.

Tout d'abord, nous examinerons la politique commerciale extérieure du MERCOSUR en général. Ensuite, nous nous arrêterons sur les asymétries entre le MERCOSUR et l'Union européenne dans le cadre des différences de position entre les pays développés et en voie de développement et de l'insertion marginale de l'Argentine et du Brésil dans les chaînes de valeur mondiales. Finalement, nous incorporerons la dimension des coalitions politiques et du cadre macroéconomique afin d'expliquer l'évolution des positions soutenues par l'Argentine et le Brésil entre 2010 et 2012, concernant la négociation avec l'Union européenne.

7.2. Les négociations commerciales du MERCOSUR

Bilan nuancé des premières négociations

La création du MERCOSUR répondit à deux tendances complémentaires. D'une part, la création d'un espace de marché plus large que celui des économies nationales, selon le modèle proposé par la CEPAL depuis les années 1960. Deuxièmement, le bloc fut conçu pour servir de plate-forme pour l'insertion internationale des quatre pays dans le cadre de la première vague de la mondialisation (Kegel et al. 2013 : 343).

En fait, le MERCOSUR maintenit une politique commerciale extérieure active au cours des années 1990, tout particulièrement une fois la première phase de l'Union douanière fut achevée en 1995. Une grande partie de cette activité consistait à harmoniser les traités bilatéraux existant dans le cadre de l'ALADI. Les nouveaux accords avaient pour objectif d'égaliser les conditions d'accès des quatre États membres du MERCOSUR avec leurs partenaires régionaux. Des accords de libre-échange avec le Chili et la Bolivie furent signés déjà en 1996 et 1997 et des négociations furent entamées avec le Mexique et la Communauté andine des Nations.

L'espace régional consolidé, la deuxième étape comprenait les négociations avec les partenaires extrarégionaux. Au cours de l'année 2000, les pays membres du MERCOSUR discutèrent et conclurent un accord sur la conduite de négociations commerciales extérieures avec les pays tiers. La Décision CMC N° 32/2000 limita la possibilité de mener des négociations de manière individuelle et, après le 30 juillet 2003, toutes les autres négociations devaient être entreprises par le MERCOSUR de manière conjointe (Makuc, 2006 : 89).³⁰¹

Entre 2000 et 2003, le MERCOSUR participa aussi aux négociations pour la création de la zone de libre-échange des Amériques (ZLEA) ; des négociations en vue de créer un partenariat interrégional entre le MERCOSUR et l'Union européenne, les négociations des préférences commerciales avec l'Inde et pour la création d'une zone de libre-échange avec le Mexique. En même temps, au cours de 2003 des négociations furent finalement conclues avec la République du Pérou (août) et avec les Républiques de Colombie, du Venezuela et de l'Équateur (décembre).³⁰²

³⁰¹. Cet accord n'incluait pas les négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC, ce qui peut s'expliquer par une tendance précoce de la part des quatre pays à préserver un espace d'autonomie vis-à-vis de leur insertion dans l'économie mondiale.

³⁰². Ces négociations furent amenées dans le cadre de l'Accord pour la création d'une zone de libre-échange entre le MERCOSUR et les pays de la Communauté andine des Nations (CAN), signé en décembre 2002.

Tableau 7.1. Accords de libre-échange et accords préférentiels négociés par le MERCOSUR

Accords de libre échange		
Accord	Date de signature	Date d'entrée en vigueur
MERCOSUR – Égypte	02 août 2010	01 septembre 2017
MERCOSUR – Israël	18 décembre 2007	23 décembre 2009/ 09 septembre 2011
MERCOSUR - Pérou (ACE 58)	30 novembre 2005	13 décembre 2005/06 février 2006
MERCOSUR -Bolivie (ACE 36)	17 décembre 1996	28 février 1997
MERCOSUR -Chili (ACE 35)	25 juin 1996	01 octobre 1996
Accords cadre		
Accord	Date de signature	Date d'entrée en vigueur
MERCOSUR - Mexique (ACE N° 54)	05 juillet 2002	05 janvier 2006
Accords commerciaux avec des préférences fixes		
Accord	Date de signature	Date d'entrée en vigueur
MERCOSUR - Union douanière de l'Afrique méridionale (SACU)	15 décembre 2008	01 avril 2016
Mexique (ACE N° 6)	24 août 2006	01 janvier 2007
Colombie - Équateur - Venezuela - MERCOSUR (AAP.CE N° 59)	18 octobre 2004	05 janvier 2005/19 janvier 2005
MERCOSUR – Inde	25 janvier 2004	01 juin 2009
MERCOSUR – Mexique (ACE N° 55) – Secteur automobile	27 septembre 2002	1er janvier 2003

Source : <http://www.sice.oas.org/Trade/MRCSRPerACE58/ACE.asp>

L'ambitieuse politique étrangère de M. Da Silva (Lula) et le pragmatisme argentin

Depuis l'élection de M. Da Silva (Lula) da Silva en 2003 les objectifs de la politique brésilienne de commerce extérieur furent étroitement liés à la consolidation du rôle de *leadership* du Brésil parmi les pays en voie de développement, ainsi qu'à sa projection mondiale en tant que *global player* (Hirst, Lima, Pinheiro, 2013 : 22). Ce statut devrait un jour être reconnu par les puissances mondiales, une aspiration partagée par les élites brésiliennes depuis l'époque de l'Empire (Lima 2004 :4). L'ordre du jour des négociations du MERCOSUR deviendra de plus en plus subordonné aux priorités de la politique extérieure brésilienne.

Ces mêmes élites avaient examiné les changements sur la scène internationale en matière de l'érosion relative du paradigme unipolaire qui avait vu le jour dans l'immédiat après-guerre froide. Ils arrivèrent à la conclusion que la nouvelle scène internationale jouait en faveur des puissances émergentes comme le Brésil. Tout particulièrement, la nouvelle situation ouvrait des espaces d'autonomie en matière de politique économique et des alliances internationales à géométrie variable. Il s'agissait de ce que Vigevani et Cepaluni (2007) appelèrent une politique « d'autonomie par la diversification ».

Le gouvernement de M. Da Silva (Lula) adopta dès le départ une position réticente face aux négociations hémisphériques dans le cadre de la *ZLEA*. En revanche, le renforcement des liens plus étroits entre les économies en

voie de développement gagna la première place dans l'ordre du jour extérieur du MERCOSUR. Les négociations avec l'Afrique du Sud et l'Inde furent priorisées. En 2004, un nouveau cycle du Système global de préférences commerciales entre pays en voie de développement (SGPC) de l'*UNCTAD* fut lancé à Sao Paulo.³⁰³

Cependant, le Brésil abandonna de manière progressive des politiques clairement défensives ou contestataires. Tout en particulier à partir du deuxième mandat du Président M. Da Silva (Lula), le pays pratiqua un "révisionnisme progressiste" dans des forums internationaux (Hirst, Lima, Pinheiro, 2013 : 29). Grâce à ce positionnement, son influence serait renforcée par la poursuite d'un rôle de *leadership* (comme dans le cas de la question agricole à l'OMC) ou par le soutien des propositions d'avant-garde (telles que l'annonce d'objectifs volontaires de réduction des émissions lors de la réunion de Copenhague en 2009).³⁰⁴

Cet agenda « nord-sud » modérément réformiste se conjugua à une collaboration *de facto* avec les pays développés dans les principaux fora de gouvernance mondiale. Du point de vue brésilien, il ne s'agissait que de mettre à jour sa façon traditionnelle de concevoir sa politique étrangère. Sous cette approche, la recherche de degrés progressifs d'autonomie avait lieu sans besoin de confrontation avec l'ordre international dominant.³⁰⁵

La faible position de l'Argentine

En revanche, le gouvernement argentin sous la présidence d'Eduardo Duhalde avait d'autres motivations complètement différentes. La faiblesse financière de l'Argentine, la dépression du marché intérieur et le différentiel des coûts qui assurèrent la dévaluation du peso argentin furent les raisons immédiates du désir de conquérir les marchés étrangers. L'Argentine

³⁰³. Le SGPC fut créé en 1989 pour encadrer des réductions tarifaires préférentielles et d'autres mesures de coopération entre pays en développement. Trois cycles de négociations furent menés entre les Parties. Le troisième cycle ou «Cycle de São Paulo» fut annoncé comme le début d'une nouvelle ère de coopération entre les pays en voie de développement. Leurs résultats furent plutôt modestes au moment de sa conclusion solennelle lors du sommet de Foz do Iguaçu en décembre 2010.

³⁰⁴. Ces nouvelles positions furent combinées avec des positions plus traditionnelles, telles que la demande d'un siège en tant que membre permanent du Conseil de sécurité de l'ONU. La diplomatie de la période 2002-2010 avait une position active sur cette question et cherchait à démontrer que le pays était capable de jouer le jeu de la sécurité internationale (tentatives d'arriver à un accord avec la Turquie et l'Iran pour le contrôle du stock nucléaire iranien).

³⁰⁵. Gerson Moura (1980) fit l'examen de ce paradigme dans un essai classique sur la décision du Brésil d'entrer dans la Seconde Guerre mondiale, intitulé précisément "Autonomia na dependência".

maintiendrait un programme de négociation actif, y compris dans le cadre du projet de création de la Zone de libre-échange des Amériques.

De la même manière que sur le plan national, le gouvernement de M. Kirchner favorisa bientôt la création d'un axe sudaméricain capable d'attirer le soutien du nationalisme de gauche. L'arrivée au pouvoir presque simultanée de M. Da Silva (Lula), M. Chavez en 2003 lui avait fourni l'occasion. Pour ce faire, il fut nécessaire d'avancer, au moins sur le plan du discours, un contre poids à l'influence des États-Unis. En conséquence, après l'investiture de M. Kirchner, l'Argentine rejoignit immédiatement la réticence brésilienne à conclure l'accord hémisphérique. L'alignement trilatéral par rapport à la ZLEA connut son apogée lors du fameux sommet de Mar del Plata, en novembre 2005, qui mit fin au processus de négociation.

Le pari brésilien sur le cycle de Doha et la réticence argentine

Cependant, au cours des deux mandats de M. Da Silva (Lula), la priorité majeure de la politique commerciale brésilienne fut la conclusion réussie du Cycle de Doha.

Le président M. Da Silva (Lula) et son ministre des Affaires étrangères M. Celso Amorim furent activement impliqués dans les négociations. Au début du premier mandat de M. Da Silva (Lula), le Brésil avait joué un rôle actif derrière la création du Groupe des 20 pays agricoles (G-20 Agricole), dont le front commun avait déclenché l'échec de la Conférence de Cancún de 2003.

Cependant, en 2006 le gouvernement brésilien avait déjà décidé de tout joué pour la réussite du " cycle du développement ". Le Brésil rejoignit le petit groupe de pays qui avait conduit des tentatives successives pour parvenir à un accord (conférences ministérielles à Genève -juillet 2006-, Postdam -juin 2008-, jusqu'à l'échec final des négociations en décembre 2008³⁰⁶). Le ministre des Affaires étrangères brésilien fut le premier à soutenir le paquet de juillet, dit paquet « Lamy ». M. Amorim estimait que, bien qu'imparfaite, il était acceptable à condition de préserver les équilibres qui y étaient incarnés.³⁰⁷

En revanche, l'Argentine avait adopté une position différente concernant le processus de négociation à l'OMC. Le gouvernement argentin, représenté par l'Ambassadeur Chiaradia, avait rejeté dès le début le dit " paquet Lamy ". L'Argentine estimait que le document manquait d'engagements concernant les subventions à l'agriculture. Les pays voie de développement, d'autre part, bénéficiaient de peu de flexibilités en matière de sauvegardes industrielles.³⁰⁸ Selon l'avis des autorités argentines, le

³⁰⁶ . Le G4 (États-Unis, UE, Inde, Brésil), le G6 (États-Unis, UE, Chine, Brésil, Inde, Australie) et le G7 (États-Unis, UE, Chine, Brésil, Inde, Australie, Japon)

³⁰⁷ . *BBC Brasil*, « Brasil aceita nova proposta para Rodada de Doha », 25/07/2008.

³⁰⁸ . Les négociations se effondrèrent finalement à cause de l'intransigeance des États-Unis et le refus de la Chine d'accepter la proposition relative à la sauvegarde spéciale comprise dans le dit " Paquet Lamy " (Ismail, 2009).

Brésil voulait consolider son “ *leadership* mondiale ” au détriment des préoccupations industrielles du MERCOSUR. La négociation de Doha causa plus d'une situation de tension entre les deux pays.³⁰⁹

Crise de la politique extérieure commune du MERCOSUR

La poursuite des objectifs contradictoires et la division des efforts entre le cycle de négociations multilatérales et les accords commerciaux, eurent donc l'effet de limiter les résultats de la politique commerciale commune du MERCOSUR.

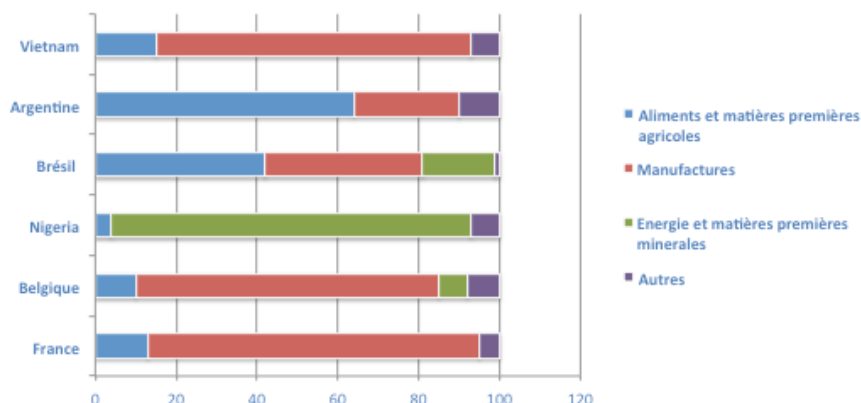
Vers la fin des années 2000, en particulier après la crise financière de 2008 et l'échec du cycle de Doha, un débat vit le jour au sujet des orientations de la politique commerciale du bloc. Il commençait à devenir de plus en plus évident que, dans le cadre de l'émergence de la Chine et l'Asie en tant que centres de production à l'échelle mondiale, des pays comme l'Argentine et le Brésil étaient en même temps des gagnants et des perdants dans une nouvelle division internationale du travail.

D'un côté, le prix élevé des matières premières entraînait un flux extraordinaire de ressources. D'autre part, contrairement à la Chine et les pays d'Asie du Sud-Est comme le Vietnam, des pays comme l'Argentine et le Brésil n'avaient pas réussi à augmenter la part des produits manufacturés dans leurs exportations et de reproduire une structure de commerce extérieur semblable à celle des pays industrialisés (voir Figure 7.1)

Ce débat était particulièrement important au Brésil. Il engagea ceux qui étaient plus inquiétés avec des risques de “ désindustrialisation ” (Moreira Cunha, Caputi Lelis, Benevett Fligenspan, 2013) et ceux qui se souciaient davantage d'insérer le pays dans les nouvelles chaînes de valeur mondiales et de rattraper le rythme de croissance des pays asiatiques (Markwald, 2013).

³⁰⁹ . *Ambito Financiero*, « Argentina advierte tensión en el Mercosur por postura de Brasil en la OMC », 26/07/2008.

Figure 7.1. Participation des manufactures dans les exportations à 2015.



Source : élaboration sur la base de données de l'UNCTAD

7.3. Les négociations entre le MERCOSUR et l'Union européenne dans le contexte des chaînes de valeur mondiales.

En 1995 un accord cadre d'association interrégional fut signé entre le MERCOSUR et l'Union européenne. Il prévoyait la négociation d'un futur accord de libéralisation des échanges. Cependant, les négociations réelles n'commencèrent qu'en 2000, après que l'Union européenne eut adopté son mandat de négociation.³¹⁰

Les difficultés rencontrées par le MERCOSUR et l'Union européenne pour parvenir à un accord commercial furent souvent analysées comme un conflit d'intérêts entre l'agriculture et l'industrie ou entre le libéralisme et le protectionnisme (Messerlin, 2013 par exemple). Bien sûr, ce genre d'explication reste toujours valable. Cependant, comme nous l'avons proposé parmi nos hypothèses, l'ensemble des positions adoptées par les deux régions peut être mieux compris du point de vue des chaînes de valeur mondiales.³¹¹

En premier lieu, cette approche nous permet d'expliquer la persistance de l'engagement du MERCOSUR et de l'Union européenne à parvenir à un accord en dépit de toutes les difficultés qui s'y opposent. Deuxièmement, cette approche permet de comprendre l'importance de certaines propositions avancées au cours de la négociation et qui vont au-delà des avantages comparatifs relatifs sur le commerce des marchandises (le contrepoint agriculture vs. industrie).

³¹⁰. Ce retard est dû pour l'essentiel aux réticences de la France, de la Belgique et de l'Irlande et, en dépit du soutien de l'Espagne, de l'Italie et surtout de l'Allemagne (Salvador, 2010 : 399-401).

³¹¹. L'annexe 7.1 porte une analyse plus détaillée des traits structurels de la relation commerciale entre le MERCOSUR et l'Union européenne, y compris les asymétries de taille relative et de degré de développement.

En fait, pour l'Union européenne, l'accord ne se justifie pas seulement par l'objectif d'accroître l'accès de ses produits manufacturés et de ses produits alimentaires au marché du MERCOSUR.

Un nombre non négligeable de ses propositions visent, d'abord, à maintenir la position des entreprises européennes dans certains segments des chaînes de valeur. Simultanément, la Commission Européenne vise à garantir l'accès aux matières premières pour son industrie. Un troisième et très important objectif est celui de restreindre la concurrence « déloyale » des produits alimentaires et industriels du MERCOSUR sur le marché sud-américain lui-même et dans ceux des pays tiers. S'assurer de « jouer sur un pied d'égalité » sous la forme de disciplines à propos de subventions, obligations de résultats et des exigences de contenu local, se trouvent parmi les objectifs de la politique commerciale de l'Union européenne.³¹²

De la même manière, dans le cas du MERCOSUR, l'augmentation des exportations agricoles du bloc n'est pas la seule raison pour s'engager dans la négociation. L'émergence de la Chine et de l'Asie du Sud-Est réduit la pertinence des États-Unis et de l'Union européenne en tant que marchés de consommation pour les exportations des pays en développement. L'innovation technologique, sous la forme de nouveaux investissements, c'est l'objectif majeur des négociations du monde émergent avec les pays développés (Flores, 2013 : 2). Les bénéfices attendus en termes d'investissements représentent plus de 25 % du total des bénéfices attendus par l'Argentine et le Brésil après la signature de l'accord (CEPAL, 2013 : 22). Particulièrement pour le Brésil, le pays qui représente 70 % de l'économie du MERCOSUR, l'accord devrait servir à attirer et à localiser des investissements dans son territoire et à mieux intégrer ses entreprises dans les chaînes de valeur mondiales (Castro et Rozenberg, 2013).

Le commerce MERCOSUR – Union européenne du point de vue des chaînes de valeur mondiales

Comme nous l'avons vu dans le Chapitre III, l'Argentine et le Brésil maintiennent une faible insertion dans les chaînes de valeur mondiales. Leurs exportations ont tendance à se concentrer sur les produits primaires au tout début des chaînes de valeur. En revanche, les deux pays importent des biens de contenu technologique plus élevé pour la production des biens finaux. La même logique se reflète sur les relations commerciales entre le MERCOSUR et l'Union européenne.

Afin d'évaluer les impacts de l'accord commercial entre les deux régions, en 2017 l'Union européenne commanda au LSE Consulting (bureau de service-conseil de la London School of Economics) de réaliser une étude spécifique

³¹² . European Commission, *Joint Statement on a Global Level Playing Field*, Buenos Aires, Argentina, 12 December 2017. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1771>

sur sa durabilité économique, sociale et environnementale. Le projet de rapport fut rendu public en septembre 2017. Le LSE travailla la base de données TiVA de l'OCDE. Il s'agit de la même plateforme que nous avons aussi utilisée au Chapitre III. L'étude est, donc, totalement compatible avec notre approche.

Le rapport du LSE (2017) nous révèle que, tel qu'il est prévu par l'approche des chaînes de valeur, l'Union européenne réduisit l'utilisation de la valeur ajoutée européenne dans les produits exportés. En revanche, ses exportations contiennent davantage de valeur ajoutée originaire de l'Argentine et du Brésil, bien que toujours avec une faible participation dans la valeur total. En 2011 les deux pays du Mercosur représentaient 0,36 % de la valeur ajoutée utilisée par l'Union européenne comme intrants pour ses exportations (Tableau 7.2.).

Cependant, lorsqu'on mesure la valeur ajoutée étrangère utilisée dans les exportations européennes, nous constatons que seul le Brésil augmenta sa participation. Entretemps, l'intégration commerciale entre l'Union européenne et l'Argentine se stagna. Elle ne augmenta que par la stratégie générale de délocalisation (*outsourcing*) de l'Union européenne. Dans le cas du Brésil, en revanche, les données semblent confirmer qu'il y eut un phénomène de délocalisation de la valeur ajoutée vers le Brésil (LSE, 2017). Comme nous l'avons étudié dans les Chapitres IV et V, les politiques industrielles du Brésil stimulèrent précisément ce type de délocalisation industrielle.

Tableau 7.2. : Origine de la valeur ajoutée dans les exportations de l'Union européenne (1995-2010)

	US Millions de dollars américains				% sur le total de la valeur ajoutée			% de la valeur ajoutée importée	
	Total	UE	Argentine	Brésil	UE	Argentine	Brésil	Argentine	Brésil
1995	924 789	854 944	313	1 147	92.45	0.03	0.12	0.45	1.64
2010	2 384 089	2 062 206	1,13	5 982	86.50	0.05	0.25	0.35	1.86

Source : LSE (2017)

L'Argentine et le Brésil observent aussi une diminution de l'utilisation de la valeur ajoutée nationale dans leurs exportations, bien que moins prononcée dans le cas du Brésil. Le rapport de la LSE (2017) arriva aux mêmes conclusions pour ce qui concerne les exportations de l'Argentine et du Brésil vers l'Union européenne.

Dans les cas des exportations argentines, tant l'Union européenne que le Brésil augmenta leur participation dans la valeur ajoutée *totale* (Tableau 7.3.). Pourtant, seul le Brésil gagna plus de participation dans la valeur ajoutée *étrangère* (LSE, 2017). La participation de l'Union européenne –

comparé seulement avec la valeur ajoutée importée - chuta de manière spectaculaire. Cela nous laisse voir que le Brésil remplaça la valeur ajoutée originaire de l'Union européenne dans les liens en amont de la production argentine (LSE, 2017).

En revanche, l'Union européenne réduisit sa participation dans la valeur ajoutée étrangère des exportations brésiliennes. Comme cette dernière n'augmenta non plus pour l'Argentine, cela nous suggère que le Brésil remplaça la valeur ajoutée de l'Union européenne par d'autres sources étrangères dans la production de ses exportations (LSE, 2017). Une fois de plus, cette observation coïncide avec celle faite dans le Chapitre III en ce qui concerne la position relative de l'Argentine et du Brésil dans les chaînes de valeur mondiales et par rapport à la position relative de l'Argentine en relation avec le Brésil.

Du point de vue de la négociation MERCOSUR-UE, ces chiffres semblent corroborer l'argument des industriels brésiliens que nous avons analysés dans le Chapitre V. C'est-à-dire, les barrières commerciales aux intrants importés touchent aussi la compétitivité des exportations du bloc (LSE, 2017).

Tableau 7.3. Origine de la valeur ajoutée des exportations à l'Union européenne de l'Argentine et du Brésil

	dollars américains Millions				% sur le total de la valeur ajoutée			% de la valeur ajoutée importée		
	Total	Argentine	Brésil	UE	Argentine	Brésil	UE	Argentine	Brésil	UE
Argentine										
1995	24 840	23,417	216	412	94.3	0.9	1.7	N/A	15.2	28.9
2011	96 744	83 136	3 306	2 204	85.9	3.4	2.3	N/A	24.3	16.2
Brésil										
1995	55 557	288	51 219	1 234	0.5	92.2	2.2	2.2	N/A	6.6
2010	231 922	865	207 491	4 953	0.4	89.5	2.1	2.1	N/A	3.5

Source : LSE (2017)

Du côté des importations, la participation des valeurs ajoutées argentine et brésilienne dans leurs importations en provenance de l'Union européenne est nettement plus faible que dans le cas contraire. C'est-à-dire, il y a davantage de valeur ajoutée européenne insérée dans les importations européennes en provenance du MERCOSUR. En effet, en 2010, jusqu'à 2,4 % de la valeur ajoutée intégrée dans les importations de l'Union

européenne en provenance de l'Argentine fut générée dans l'Union européenne (Tableau 7.4.). Au sens inverse, seulement le 0,06 % de la valeur ajoutée des importations argentines en provenance de l'Union européenne provenait de l'Argentine (Tableau 7.5).

Tableau 7.4. : Origine de la valeur ajoutée d'origine argentine ou brésilienne dans les importations de l'Union européenne

	Dollars américains Millions				Participation dans la valeur ajoutée (%)		
	Total	Argentine	Brésil	UE	Argentine	Brésil	UE
Argentine							
1995	4 446	4 325	35	65	94,4	0,8	1,4
2010	11 195	10 015	272	198	89,5	2,4	1,8
Brésil							
1995	14 364	71	13 393	274	0.5	93.2	1.9
2010	42 127	151	38 096	828	0.4	90.4	2.0

Source : LSE (2017)

Tableau 7.5. : Origine de la valeur ajoutée d'origine européenne dans les importations de l'Argentine et du Brésil

	Dollars américains, Millions				Participation dans la valeur ajoutée (%)		
	Total	Argentine	Brésil	UE	Argentine	Brésil	UE
Argentine							
1995	7 790	3	10	7 217	0.04	0.13	92.64
2010	11 429	7	29	9 976	0.06	0.25	87.29
Brésil							
1995	19 529	7	25	18 079	0.04	0.13	92.58
2010	55 028	28	151	47 747	0.05	0.27	86.77

Source : LSE (2017)

Les chercheurs de la LSE (2017) examineront également les secteurs productifs de l'Argentine et du Brésil qui fournissent leur valeur ajoutée à l'Union européenne. Le Brésil affiche une part plus élevée de services (la R & D et les autres services aux entreprises priment), tandis que l'Argentine a une participation plus importante dans le secteur manufacturier (les produits chimiques priment). La part générée par le secteur primaire est très similaire dans les deux pays, bien qu'au Brésil, c'est le secteur minier qui a l'avantage (LSE, 2017 : 51).

L'Union européenne semble bénéficier de l'approvisionnement de valeur ajoutée à partir de secteurs où ses avantages comparatifs sont les plus faibles (LSE, 2017). Ainsi, la production alimentaire en Europe utilise largement la valeur ajoutée générée en Argentine et au Brésil par les matières premières agricoles. En revanche, la valeur ajoutée de l'Union européenne est largement utilisée en Argentine et au Brésil dans la production de machines et d'équipements et des véhicules (LSE, 2017 : 57). Dans le cas de la production argentine, aussi la valeur ajoutée au Brésil a la tendance à être utilisée de manière très intensive dans de nombreux secteurs. La forte valeur ajoutée utilisée par les machines et le secteur financier laisse voir que les deux pays ont tendance à compter sur l'Union européenne pour fournir de la valeur ajoutée à partir de secteurs plus complexes et de haute technologie (LSE, 2017 : 57).

Cela veut dire que, dans les cas de l'Argentine et du Brésil, l'importation des produits intermédiaires européennes plus sophistiqués améliore la compétitivité des produits finaux. Malheureusement, les importations découragent aussi le développement d'une industrie d'intrants haut de gamme. En revanche, les défenseurs de l'approche des chaînes de valeur proposent que l'accord entraînerait aussi l'opportunité pour une production supplémentaire des produits intermédiaires de bas de gamme, destinée à l'exportation.

Cette structure du commerce explique certains éléments fondamentaux des positions soutenues par le MERCOSUR et l'Union européenne. Ils révèlent également la sensibilité particulière de l'Argentine et du Brésil à l'impact de l'accord commercial sur leur propre commerce bilatéral.

7.3. Thématiques de la négociation bi régionale où l'Union européenne et le MERCOSUR ont des positions contradictoires à cause de leur place dans les chaînes de valeur mondiales

Comme nous l'avons vu au Chapitre III, l'organisation de la production dans les chaînes de valeur a des conséquences importantes du point de vue de la politique commerciale. Les négociations commerciales du 21^{ème} siècle portent tout d'abord, sur les règles sous-jacentes au phénomène de la

mondialisation (Baldwin, 2011 :32). Le maintien de tarifs élevés, en l'occurrence, est négatif pour la formation des chaînes de valeur.

Il y a donc certaines questions dans lesquelles la position du MERCOSUR et de l'Union européenne divergent. Comme nous avons proposé parmi nos hypothèses, ces questions ont beaucoup à voir avec la localisation des investissements et avec l'appropriation des rentes issues du positionnement de leurs industries dans différents segments de la chaîne de valeur.

Les objectifs de l'Union européenne dans ses négociations commerciales

Les objectifs de négociation du point de vue de l'Union européenne reflètent, en premier lieu, l'expansion de l'accès pour ses produits industriels et agricoles transformés. Beaucoup de ces produits sont fabriqués dans des chaînes de valeur dont les liens en amont atteignent beaucoup de fournisseurs des pays tiers par le biais d'accords préférentiels. Cela implique que l'Union Européenne met sur la table de règles d'origine conçues pour profiter du réseau d'approvisionnement.

Deuxièmement, l'Union européenne vise donc à limiter les mesures au-delà les frontières qui entravent le développement des chaînes de valeur (ouverture des marchés des services ou la convergence des règlements techniques avec les règlements européens).

Plusieurs pays donnent la bienvenue aux entreprises qui délocalisent certaines étapes de la production, notamment pour réduire les coûts liés à la main-d'œuvre. Pourtant, afin de développer leurs secteurs industriels, des nombreux pays qui se spécialisent dans la production de biens finaux encouragent aussi la localisation dans leurs territoires de la production des intrants de haute technologie employés. Ainsi, troisièmement, l'Union européenne demande aussi des règles qui limitent la perte du quasi rentes qui résultent des avantages technologiques. L'Union européenne veut voir renforcé les règles concernant les brevets, les exigences de performance ou le transfert de technologie.

En quatrième lieu, l'Union européenne cherche à améliorer et à sécuriser l'accès aux intrants (disciplines sur l'énergie, les licences d'exportation et droits d'exportation).

Après l'échec du Cycle de Doha, en règle générale, l'Union européenne cherche, par le biais de ses accords commerciaux, à mettre au point les disciplines sus-mentionnées, mais qui furent rejetées dans le cadre des négociations multilatérales.³¹³ Pour cette raison, ces dispositions sont

³¹³ . Pourtant, les positions de négociation du MERCOSUR et de l'Union européenne ne se tiennent pas dans un vide réglementaire. Au contraire, elles sont développées dans un cadre juridique strict dans lequel chaque partie cherche à justifier et à protéger ses propositions. Afin d'extrapoler sur le terrain des négociations commerciales, la position de chaque région

appelées dans le jargon multilatéral « OMC-Plus ».³¹⁴

Les objectifs des négociations commerciales du MERCOSUR

Pour sa part, le MERCOSUR fonde ses positions de négociation sur les clauses de flexibilité prévues en faveur des pays en développement. Ces clauses sont présentes dans tous les accords sectoriels et dans la partie IV du texte du *GATT*. Dans le jargon de l'OMC, elles sont incluses dans le concept de traitement spécial et différencié (*TSD*). En général, les dispositions *TSD* permettent des périodes de mise en œuvre plus longues ou l'existence de seuils plus élevés pour l'obligation d'adopter certains engagements.³¹⁵

Le programme de négociation de pays tels que l'Argentine et le Brésil continue de se concentrer sur la réduction des droits de douane pour le commerce agricole, encore beaucoup plus élevé que les droits de douane moyens appliqués par l'Union européenne aux produits industriels. De cette façon, l'accord avec l'Union européenne aurait l'effet d'augmenter les revenus des producteurs localisés au début des chaînes de valeur agroalimentaires.

Deuxièmement, nous avons dit que les pays en développement cherchent à conserver le droit d'utiliser des outils de politique publique pour aider leurs entreprises à maintenir ou à monter dans leurs chaînes de valeur. Il est vrai que, dans l'économie globalisée d'aujourd'hui, la protection tarifaire rend plus difficile pour les entreprises nationales d'atteindre des économies d'échelle (LSE, 2017). De l'autre côté, les tarifs de douanes ou les mesures non tarifaires sur les produits finaux restent toujours la manière traditionnelle d'encourager le développement des liens en amont dans la même filière productive. C'est en particulier le cas des pays qui, pour des raisons de

dans les chaînes de valeur, il faut d'abord tenir compte de cet ensemble de règles.

Comme nous l'avons examiné au chapitre III, ce cadre juridique est celui de l'accord de Marrakech et de ses accords sectoriels. L'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (*GATT*) et l'Accord sur les aspects du commerce lié à la propriété intellectuelle (ADPIC) sont particulièrement pertinents.

³¹⁴. L'exception notable est l'Accord sur l'Agriculture, sur lequel l'Union européenne cherche à préserver le cadre normatif d'exception qui s'applique à ce secteur lorsqu'il s'agit de la libéralisation tarifaire et de l'élimination des subventions à la production.

³¹⁵. Un cas typique est le seuil dit de minimis qui existe pour la détermination d'une subvention aux produits industriels " pouvant donner lieu à une action " au titre de l'Accord sur les droits compensateurs. Pour les pays développés, une subvention est *de minimis*, c'est-à-dire qu'elle n'est pas soumise à des mesures compensatoires si le montant est inférieur à 5 % de la valeur totale de la production. Dans le cas des pays en développement, le seuil de minimis atteint 10 %. Un autre cas est celui de la mise en œuvre des limitations aux subventions à l'exportation de produits agricoles convenues dans le " paquet de Nairobi ". La mise en œuvre est immédiate pour les pays développés et l'année 2018 pour les pays en développement.https://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/mc10_e/briefing_notes_e/brief_agriculture_e.htm#exportcompetition

fiscalité ou des limitations institutionnelles, ne peuvent pas se permettre de mettre en place de politiques de subventions et des incitations fiscales. Ces dernières s'avèrent beaucoup plus efficaces pour assurer l'innovation technologique et la compétitivité à long terme des entreprises.

Nous avons vu à cet égard comment l'Argentine et le Brésil utilisèrent deux types d'outils (droits d'exportation et incitations fiscales) pour développer la chaîne de production du soja (liens en aval) ou la production des pièces détachées de véhicules (liens en amont). Les deux sont parmi les mesures qui cherchent à être disciplinées ou éliminées par l'Union européenne dans leurs négociations commerciales.

Les pays comme l'Argentine et le Brésil cherchent aussi à utiliser les règles d'origine pour encourager l'investissement des potentiels fournisseurs d'intrants et des produits finaux pour le marché européen. Des règles d'origine plus rigides – exigeant davantage de contenu régional afin de bénéficier de l'élimination des droits de douane-, obligent aux entreprises à chercher leurs fournisseurs sur les territoires des pays qui signèrent l'accord préférentiel, au lieu de s'approvisionner d'autres sources, l'Asie en l'occurrence.

Dans l'Annexe 7.2. sont détaillées les contradictions fondamentales entre le MERCOSUR et l'Union européenne à propos de leur négociation commerciale. Ces positions contradictoires sont structurelles et subsistent malgré les différentes stratégies maintenues par l'Argentine et le Brésil tout au long de la négociation (comme nous le verrons dans la section suivante).

Les fluctuations des coalitions politiques changèrent à plusieurs reprises la volonté des États membres de l'Union européenne ou du MERCOSUR. Pourtant, la continuité de certaines positions du MERCOSUR et de l'Union européenne dans les différentes phases de la négociation (2000-2004, 2010-2012 et 2016-) n'est pas surprenante si nous prenons en considération la position de chaque bloc dans les chaînes de valeur mondiales.

Il est vrai que ces arguments furent parfois utilisés à des fins tactiques. Autrement dit, ils furent utilisés avec plus ou moins d'emphase, de rigidité ou de flexibilité, selon l'intérêt d'entraver ou de laisser couler la négociation. Mais ils continuèrent à faire partie des intérêts généraux du MERCOSUR ou de l'Union européenne.

Prenons l'exemple de la clause de développement industriel proposé par le MERCOSUR. Même si, à un moment donné l'Argentine ou le Brésil étaient favorables ou défavorables à la reprise ou à la poursuite des négociations, tous deux maintiendraient la proposition d'insérer dans l'accord une clause de développement industriel. Une coalition défensive du point de vue de l'intégration dans l'économie mondiale pourrait inclure des revendications difficiles à accepter à la table des négociations. Au contraire, des négociateurs mandatés par une coalition gouvernementale favorable à l'intégration dans l'économie mondiale pourraient assouplir ses termes, sans

pourtant l'abandonner en tant qu'objectif dans la négociation.

La même clause serait proposée par une coalition politico-économique comme celle qui gouverna le Brésil entre 2011 et 2015, dans le cadre d'une approche d'intégration de l'industrie MERCOSUR dans les chaînes de valeur mondiales. Cela s'explique parce que certaines précautions seraient nécessaires pour la période de transition. Elle devrait éviter que cette intégration accrue dans les chaînes de valeur ne se fasse au détriment de la production locale à forte valeur ajoutée dans les segments plus rentables et plus demandeurs de main-d'œuvre.

7.4. L'évolution des négociations entre le MERCOSUR et l'Union européenne entre 2010 et 2012

La stabilité des objectifs du MERCOSUR (comme ceux de l'Union européenne) ne trouva d'équivalent dans les conditions politiques et économiques dans lesquelles la négociation se déroula. Nous verrons ci-dessous comment l'ordre du jour sur le plan extérieur du MERCOSUR reproduisit le même processus que nous avons examiné au Chapitre VI sur l'ordre du jour intérieur du bloc. C'est-à-dire, l'inversion des rôles entre l'Argentine et le Brésil de 2010 à 2012 en ce qui concerne la conclusion de l'accord avec l'Union européenne.

7.4.1. L'interruption des négociations en 2004 et tentatives successives de relance

L'histoire de la négociation entre l'Union européenne et le MERCOSUR ayant déjà été bien reconstituée, ce n'est pas le moment de le faire ici.³¹⁶ Il nous semble plus intéressant d'expliquer ici les circonstances qui contribuèrent à sa relance et à sa persistance malgré les difficultés évidentes pour la conclure. Dans ce processus, la logique politique et géostratégique se superposa à la logique des chaînes de valeur et des coalitions socio-économiques. Il est donc parfois difficile de démêler les uns des autres.³¹⁷

L'échec de septembre 2004

³¹⁶ . Voir, par exemple, Salvador (2013).

³¹⁷ . La raison principale qui est toujours attribuée à son début est la négociation simultanée de la zone de libre-échange des Amériques. Le MERCOSUR chercha à accroître sa capacité de négociation en négociant à deux bandes. La CEE, de son côté, craignait d'être reléguée en Amérique latine si la ZLEA devait se concrétiser. Dans le sens inverse, concrétiser le Cycle de Doha fut toujours leur " première option ", puisqu'une négociation multilatérale résoudrait des problèmes qu'une négociation préférentielle ne pouvait pas résoudre (en particulier les subventions et les disciplines qui ne peuvent être levées avec un partenaire commercial unique sans dérogation devant les autres partenaires de l'OMC).

Nous avons déjà dit que les négociations en vue de la signature d'un accord d'association bi-régionale démarrèrent vraiment en 2000. Un comité de négociation bi-régionale (CNB) fut créé, au sein duquel les chefs de négociation et les groupes de travail se rencontrent pour amener les négociations.

La négociation commerciale elle-même s'accéléra avec la présentation de l'offre de biens de l'Union européenne (juillet 2001) et celle du MERCOSUR (octobre 2001). Cependant, les difficultés déjà rencontrées au début du processus conduisirent à la tenue de plusieurs réunions ministérielles (Bruxelles, novembre 2003, Sao Paulo, juin 2004 et Lisbonne, octobre 2004).

La quatorzième réunion du Comité de négociations bi régionales (XIV CNB - juin 2004 à Buenos Aires) fut arrêtée afin de demander un " guide politique " lors de la réunion ministérielle de San Pablo prévue pour le 13 juin suivant. La quinzième réunion du Comité de négociations bi régionales (XV CNB - juillet 2004 à Bruxelles) et la seizième réunion (XVI CNB en septembre 2004 à Rio de Janeiro) furent les derniers efforts pour redresser le processus de négociation. En septembre, les parties avaient procédé à un nouvel échange d'offres. Celui-ci se révéla tout aussi décevant, ce qui précipita l'arrêt des négociations (Molle, 2008). Faute d'accord, les inculpations mutuelles se multiplièrent.

Pourtant, les négociations ne furent jamais formellement interrompues. Lors de l'infructueuse réunion ministérielle de Lisbonne (octobre 2004), il fut de toute façon convenu de poursuivre le processus de négociation et la tenue, donc, d'une nouvelle réunion ministérielle au cours des quatre premiers mois de 2005.

La poursuite des négociations subordonnées au Cycle de Doha

Reporté à cause des difficultés de l'ordre du jour, le 2 septembre 2005 une réunion ministérielle se tint à Bruxelles.³¹⁸ Cependant, l'ombre de la négociation de Doha conditionna toute décision. La possibilité de reprendre la négociation fut reportée à plus tard, étant donné qu'il était prévu pour la fin 2005 la sixième réunion ministérielle de l'OMC à Hong Kong.

La définition de l'avenir de l'agriculture dans le cycle de Doha était importante afin de quantifier la valeur des concessions dans le même domaine. L'Union européenne avait conditionné le niveau d'ambition de ses concessions dans le cadre de l'accord avec le MERCOSUR au résultat du

³¹⁸ . Joint Communiqué, MERCOSUR EU Negotiators meeting at Ministerial Level. http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/ministerial_September2005_e.pdf

Cycle de Doha.³¹⁹ Cependant, en décembre 2005, après un intense débat de six jours, les Membres de l'OMC ne produisirent qu'un paquet provisoire, sans l'accord très attendu sur les « modalités » pour l'Agriculture.³²⁰

Il était déjà évident que la relance des négociations deviendrait un exercice complexe, avec ou sans progrès au niveau multilatéral. Il avait été convenu de tenir des réunions informelles pour présenter des propositions concrètes lors d'une prochaine réunion prévue pour février 2006. Les deux parties devraient travailler pour améliorer leurs offres et faire un exercice d'exploration des mouvements possibles.³²¹

Encore une fois l'écart entre les attentes de l'Union européenne d'une part et du MERCOSUR de l'autre, fit échouer le processus. Le 21 mars 2006 une réunion des coordinateurs se tint à Bruxelles. À cette occasion, le MERCOSUR présenta un document intitulé *Elements for a possible agreement*. Ce document fut préparé à l'initiative du Brésil et contenait les éléments minimums que le MERCOSUR considèrerait nécessaires afin d'obtenir un accord équilibré. Notamment, le document soulevait les aspirations quantitatives du MERCOSUR en ce qui concernait les 14 contingents tarifaires pour les produits agricoles, ainsi que ses attentes concernant les produits agricoles transformés et les autres produits agricoles.³²²

L'Union Européenne répondit (avril 2006) au moyen d'un document dont l'orientation n'était pas satisfaisante pour le MERCOSUR. Parmi d'autres éléments, la Commission européenne conditionnait toujours un certain nombre de concessions dans le domaine agricole à l'évolution du Cycle de Doha. La réponse européenne inclut une demande pour un traitement « OMC plus » à propos des questions très sensibles pour le MERCOSUR (par exemple, des indications géographiques).³²³

³¹⁹ . La stratégie de l'Union européenne était connue comme l'approche d'un seul poche (single pocket).

³²⁰ . La Déclaration ministérielle de Hong Kong prévoit notamment des délais pour l'élimination des subventions à l'exportation agricoles (2013) et des subventions à l'exportation du coton (2006), ainsi que l'élimination des droits de douane pour les produits originaires des pays les moins avancés (2008). En dépit de l'optimisme exprimé par le Directeur Général Pascal Lamy (Cho, 2005), d'autres éléments détaillés (modalités) des négociations dans les domaines de l'accès aux marchés agricoles et non agricoles devaient être fournis seulement en avril de 2006. Cette date fut encore une fois, ratée.

³²¹ . COMUNICADO DE PRENSA No. 114/05, Ministerio de Relaciones Exteriores del Uruguay. <http://www.mrree.gub.uy/frontend/page?1,inicio,ampliacion-actualidad,O,es,0,PAG;CONC;275;3;D;reunion-de-altos-funcionarios-mercosur--union-europea;1;PAG>.

³²² . Il exprime également les exigences explicites du MERCOSUR en termes de flexibilité et de traitement plus favorable, visant à rétablir l'équilibre réciproque dans la négociation et à intégrer les mouvements dans la fourniture de services (BID-INTAL, 2006 :87).

³²³ . Les 6 et 7 novembre 2006 une dernière réunion des coordonnateurs se tint dans la ville de Rio de Janeiro afin de relancer le processus de négociation. Les autorités brésiliennes cherchèrent à tirer parti de l'une des impasses temporaires du cycle de Doha, en tenant compte des différentes déclarations du Commissaire au Commerce à l'époque, M. Mandelson,

Cependant, lorsque le Commissaire aux affaires économiques et monétaires, M. Joaquín Almunia, se rendit à Montevideo afin de participer au Sommet du MERCOSUR (décembre 2007), un nouveau document commun fut signé. Les deux côtés y rappelèrent leur volonté politique de relancer les négociations. La déclaration visait à fournir la substance politique au mini-sommet des chefs d'État du MERCOSUR avec la *troïka* européenne qui fut prévue pour le 17 et 18 mai 2008 (dans le cadre du sommet Union Européenne-Amérique latine et les Caraïbes – UE - ALC- à Lima). Pourtant, encore une fois l'Union européenne avançait qu'il serait prudent d'attendre la conclusion des négociations de l'OMC avant de relancer les négociations entre les deux régions.³²⁴

7.4.2. La relance des négociations en 2010

Au moment d'expliquer l'importance du contexte des négociations commerciales multilatérales sur la dynamique des négociations de l'Union européenne du MERCOSUR, il faut examiner le mandat donné à la Commission européenne par les États membres en 1999. Bien que ce mandat ne fût jamais rendu public, un observateur attentif du processus indiqua que, sous la pression de la France, principalement, il fut agréé que les négociations devaient d'achever après la clôture du cycle de négociations de l'OMC. À son tour, le document prévoyait aussi que les négociations tarifaires et des services commenceraient seulement à partir du 1 juillet 2001, c'est-à-dire, après la date prévue pour aboutir la rédaction du document des modalités pour l'Agriculture. Finalement, la compatibilité avec la politique agricole commune serait garantie et l'échéancier des négociations de l'ZLEA serait pris en considération (Salvador, 2008 :400-410).

De toute évidence, à cause de son impact systémique sur les règles du commerce international, l'achèvement du Cycle du Développement était la première priorité tant pour le MERCOSUR que pour l'Union européenne. À son tour, les négociations dans le cadre de la ZLEA nécessitaient de l'ouverture réciproque des marchés européens et sud-américains, compte tenu du risque de détournements de commerce.

L'ouverture d'une nouvelle fenêtre d'opportunité

établissant un lien entre les deux processus. La réunion fut un échec, étant donné que l'Union européenne fit remarquer que les États membres n'étaient pas intéressés par la négociation et que leurs priorités étaient à la conclusion du cycle de Doha.

³²⁴ . La réunion fut précédée d'une réunion des hauts fonctionnaires (Senior Officials meeting ou SOM) MERCOSUR-UE (02-04 avril 2008). Les négociateurs communautaires ont réitéré que la priorité de l'Union européenne restait concentrée sur l'évolution du cycle de Doha, démontrant également une limitation de leur mandat qui pourrait rendre la négociation du chapitre commercial plus flexible.

Dans ce contexte, l'évidence de plus en plus incontournable de l'échec des négociations multilatérales ouvrit de nouveau une possibilité de relancer la négociation de l'accord d'association bi-régionale à partir de la fin 2008.³²⁵

Simultanément, un autre diagnostic entra soudainement en ligne de compte. La crise économique mondiale avait durement frappé le monde développé et, en premier lieu, l'Union européenne. Dans une perspective de stagnation de la consommation ou de faible croissance à long terme, le diagnostic de la Commission européenne indiquait que, dans l'avenir, la plus grande partie de la croissance économique de l'Union européenne arriverait de la main de l'augmentation de ses exportations (Commission européenne, 2012).

Les économies de l'Amérique du Sud semblaient, au moins dans un premier temps, à l'abri de la crise. Après une légère contraction, les économies argentine et brésilienne avaient repris leur croissance. Les tensions que nous avons étudiées dans les Chapitres IV et V n'avaient pas encore émergé à la surface. Une prévision optimiste qui, comme nous l'avons vu au Chapitre VI, avait stimulé une relance de l'ordre du jour intérieur du MERCOSUR, nourrissait aussi les esprits en ce qui concerne la sphère extérieure.

Finalement, la crise dévoila l'influence de la Chine dans l'économie du MERCOSUR. La résilience des économies du MERCOSUR était largement due à la continuité de la demande chinoise. La participation croissante de l'Asie au commerce des pays de l'Amérique du Sud dans les années 2000 n'avait échappé à personne. Mais soudain, il devint clair dans quelle mesure la Chine menaçait, à moyen terme, de rivaliser d'influence avec l'Europe dans ses relations avec l'Amérique latine.³²⁶

Les réunions de Lisbonne

Dans ce contexte, le rythme des pourparlers s'accéléra. Entre 2009 et 2010 quatre réunions eurent lieu au niveau des coordinateurs afin d'évaluer une relance éventuelle des négociations. Les réunions prirent de l'ampleur au cours de la Présidence tournante de l'Uruguay (*PPTU*) et particulièrement avec l'arrivée de la Présidence tournante de l'Argentine (*PPTA*). Du côté européen participa le Directeur Général adjoint du Commerce, récemment nommé, M. Joao Aguiar Machado. Pour l'Argentine, l'Ambassadeur M. Chiaradia et pour le Brésil, le Directeur des négociations internationales, l'Ambassadeur M. Evandro Didonet.

Les réunions eurent lieu en juin 2009 à Lisbonne, en novembre 2009 à Lisbonne, en mars 2010 à Buenos Aires, et en avril 2010 à Bruxelles.

³²⁵ . Néanmoins, encore lors de la réunion ministérielle du 14 mai 2009 tenue à Prague, la Commissaire européenne chargée des relations extérieures et de la politique européenne de voisinage, Mme Ferrero-Waldner, réitérèrent que l'Union européenne accordait la priorité à l'achèvement du cycle de Doha.

³²⁶ . Voir Mackuc et Duhalde (2015) et Flores jr (2013) pour une analyse plus détaillée du contexte externe.

Etant les premières conversations, les réunions de Lisbonne n'aboutiront à aucun résultat concret. Chaque partie réitéra ses positions précédentes, y compris des accusations réciproques à propos de la responsabilité de l'échec de 2004.

Les deux réunions, jetèrent cependant les fondations de la relance des négociations. En effet, déjà lors de la première réunion au mois de juin 2009, le négociateur européen déclara que la possibilité de reprise de conversations avait suscité un vif intérêt de la part de la Commission européenne. Cependant, il fit valoir qu'il avait toujours des difficultés à convaincre les États membres. La Commission européenne insista, par conséquence, sur la nécessité d'un mouvement qui montrerait la " gravité " des intentions du MERCOSUR.

Les négociateurs du MERCOSUR comptaient sur la réticence historique de plusieurs États membres de l'Union européenne. Ils n'ignoraient pas non plus que la Commission utilisait souvent les divisions internes de l'Union européenne ou de la bureaucratie à Bruxelles comme prétexte pour se montrer plus inflexible dans sa position de négociation.³²⁷ Même ainsi, cela plaçait le MERCOSUR dans l'obligation d'effectuer le premier mouvement.

La plupart du temps lors des deux pourparlers tenus à Lisbonne fut consacré à la question du niveau d'ambition des offres. Le MERCOSUR demanda des garanties d'augmentation du volume des quotas pour les produits agricoles. Les représentants de l'Union européenne cherchèrent à ce que le MERCOSUR s'engage à présenter une offre améliorée par rapport à celle de mai 2004 (qui prévoyait l'élimination des tarifs de douane pour 87 % des importations du MERCOSUR). Le MERCOSUR, pour sa part, voulait reprendre les négociations à partir de sa dernière offre de septembre 2004, avec seulement 73 % de libéralisation des échanges.

Du côté du MERCOSUR, les réunions préparatoires à Lisbonne commencèrent à montrer que l'Argentine était plus pressée et enthousiaste à propos de la probable relance. Les négociateurs argentins agissaient dans la perspective du début de la présidence tournante argentine et dans le cadre de l'ordre du jour offensif que le ministère des Affaires étrangères de l'Argentine avait prévu pour le premier semestre 2010 (voir le Chapitre VI). Pourtant, il s'agissait avant tout d'une décision politique prise au niveau présidentiel, malgré les réticences du ministère de l'industrie et de doutes des quelques fonctionnaires dans le ministère des Affaires étrangères.

Les travaux préparatoires de la Présidence argentine

Une nouvelle rencontre entre le MERCOSUR et l'Union européenne fut mise dans l'ordre du jour pour mars 2010. À la suite du transfert de la

³²⁷ . Putnam, Evans et Jacobson (1998) introduisirent la métaphore du « two level games » pour expliquer cette caractéristique commune dans les processus des négociations.

présidence tournante à l'Argentine en décembre 2009, l'équipe de négociation conduite par l'Ambassadeur Chiaradia avait la responsabilité de trouver une formule pour arriver à la relance des négociations. Cependant, afin de remplir le mandat reçu du Bureau présidentiel, les négociateurs argentins devraient prendre en compte deux restrictions.

D'une part, la résistance prévisible du secteur privé. Une large consultation de la position de l'ensemble des secteurs risquait de déboucher sur un résultat négatif. Il s'imposait, alors, de travailler à partir des offres utilisées déjà en 2004. Mais laquelle ? Celle de mai 2004 plus ambitieuse, ou celle de septembre 2004, déjà rejetée par l'Union européenne ?

De l'autre côté, la position du Brésil devrait être prise en compte. Le gouvernement de la Présidente Rousseff était favorable mais plutôt prudente. Les consultations avec le secteur privé brésilien avaient révélé que les industriels craignaient que, dans le contexte de la crise économique internationale, l'excédent de production en Europe chercherait les marchés les plus dynamiques comme le brésilien. La *CNI*, en particulier, fit valoir qu'il ne pouvait pas proposer une position détaillée en l'absence de négociations concrètes.³²⁸

Le Brésil estimait, donc, que le MERCOSUR n'était pas en mesure d'engager sa parole avec des chiffres spécifiques à propos du pourcentage de commerce à être libéralisé. Le Brésil fit valoir les difficultés issues de la crise économique-financière; et, en particulier, la position de ses entreprises.

Cette position semblait mener à une impasse, les négociations ne pouvant être reprises sans une proposition spécifique du MERCOSUR à l'Union européenne.

Les mois de décembre et de janvier 2010, plusieurs réunions importantes eurent lieu entre les fonctionnaires du ministère des Affaires étrangères et le ministère de l'Industrie de l'Argentine. Il fut convenu que le MERCOSUR ne pouvait pas revenir à l'offre de mai 2004, compte tenu de la position du secteur privé. En revanche, l'offre de septembre 2004 devait être améliorée.

Dans cette dernière offre, 27 % des échanges avaient été exclus de la libéralisation totale. En revanche, le MERCOSUR avait proposé des préférences fixes pour un 12 % supplémentaires. Le 15 % restant ne recevaient aucun traitement préférentiel. Les positions tarifaires qui avaient été exclues ou seulement bénéficiaires de préférences fixes, comprenaient des produits comprenant les secteurs les plus divers (automobiles, textiles, chaussures, sidérurgie, métallurgie, machines).

Améliorer l'offre entraînait donc de toucher de nombreux secteurs sensibles. Pourtant, il y avait un seul secteur qui représentait à lui seul le 13 % de l'offre : celui des voitures et des pièces détachées automobiles. Il fut décidé

³²⁸ . Interview avec M. Sergio Leo, avril 2015.

que l'amélioration serait limitée à ce seul secteur, ce qui porterait la couverture de l'offre à 85 %. D'ailleurs, le secteur automobile était composé des plusieurs entreprises européennes. Cela assurait qu'il n'aurait pas d'opposition. La situation du secteur de fabrication de pièces automobiles était plus complexe. L'existence de plusieurs petites et moyennes entreprises nationales imposait une approche plus prudente. Des clauses spéciales de sauvegarde seraient proposées au côté européen afin de mitiger l'impact de l'accord.

La future rencontre de Buenos Aires fut soigneusement préparée. Des groupes de travail thématiques avec des points focaux chargés de coordonner les contributions des quatre pays furent organisés. La supervision générale du travail était la responsabilité du Directeur général du MERCOSUR au *MRECIC*, le Ministre M. Pablo Grinspun. Des positions unifiées au niveau du MERCOSUR furent agréées sur tous les sujets de la négociation au cours de diverses réunions.

En particulier lors de la réunion de coordination qui eut lieu les 25 et 26 février 2010, la *PPTA* présenta sa proposition pour l'inclusion du secteur, automobile. Le Brésil fit valoir que dans ce secteur des changements importants avaient eu lieu en raison de la crise internationale. Il y avait sept millions de véhicules dans les stocks à l'intérieur de l'Union européenne et les entreprises européennes recevaient une aide généreuse de la part des gouvernements.³²⁹

Malgré ses réticences, le Brésil ne voulait pas être identifié comme un obstacle pour la relance de la négociation. Il fut convenu que le MERCOSUR n'annoncerait qu'une amélioration de son offre afin de rapprocher les paramètres de l'article XXIV du *GATT*. Toutefois, aucun détail ne serait donné sur les lignes tarifaires spécifiques ou les périodes de réduction tarifaire.

La *PPTA* prépara également un document relatif aux marchés publics. Pour la première fois, le MERCOSUR accepterait de discuter sur l'échange d'offres d'accès. Il y aurait, bien sûr, certaines conditions à remplir (préférence pour les fournisseurs du MERCOSUR, accès limité au niveau fédéral, traitement spécial et différencié en faveur du MERCOSUR dans de diverses clauses dans le chapitre de marchés public). Le document fut également accepté par les partenaires.

Parallèlement, un groupe de travail convint les demandes à être présentées en réciprocité aux mouvements du MERCOSUR. Celles-ci étaient principalement axées sur l'agriculture et les services professionnels. La liste suivait les lignes directrices de base du document *Elements for a possible agreement* présenté en 2006.

³²⁹ . Témoignage de l'auteur.

7.4.3. La réunion de Buenos Aires de mars 2010 et la relance des négociations

La réunion de mars à Buenos Aires convoqua une grande délégation européenne et du MERCOSUR. Pendant deux jours se déroula un examen détaillé de chaque chapitre de la négociation et des offres d'accès au marché.

L'Union européenne fit valoir de nouveau que l'accord ne pouvait pas avoir un pourcentage de couverture plus faible que les autres accords commerciaux signés auparavant par le bloc. C'est-à-dire, au moins 90 %.³³⁰

En réponse, le bloc sud-américain fit deux mouvements significatifs :

A) Il fut annoncé la volonté d'apporter des améliorations à l'offre de biens, afin de remplir les exigences de l'Article XXIV du *GATT*. Un pourcentage en particulier ne fut pas annoncé, mais il fut suffisant pour faire comprendre à la partie européenne que l'offre du MERCOSUR serait substantiellement meilleure que celle de septembre 2004 et, au moins proche de celle de mai 2004. Le MERCOSUR anticipa les améliorations possibles dans l'offre de services, ainsi que la possibilité de négocier le chapitre sur les marchés publics sous certaines conditions.

B) Le MERCOSUR détailla aussi ses attentes concernant l'équilibre général de l'accord, en particulier la pleine application des critères de traitement spécial et différencié (calendriers de libéralisation plus longs pour le MERCOSUR, pourcentage de libéralisation asymétrique, etc.).

En outre, le Coordinnateur national du *GMC* pour l'Argentine souligna que, du point de vue du MERCOSUR, le rééquilibrage de la négociation dépendrait de trois grands principes :

a) une plus grande ouverture européenne dans l'agriculture ;³³¹

³³⁰ . L'Union Européenne exigea que l'offre du MERCOSUR soit basée sur l'offre de mai 2004 (libéralisation de 87 %), les négociations ne pouvant pas démarrer sur la base de l'échange d'offres ayant provoqué la rupture. Le MERCOSUR a pour sa part affirmé que la rupture avait été provoquée par le faible niveau d'ambition de l'offre de l'Union européenne et non par celle du MERCOSUR. Il fonda son allégation sur son interprétation de l'article XXIV du *GATT* et sur la nécessité que l'accord soit adopté par le Conseil du commerce des marchandises de l'OMC.

³³¹ . Des volumes plus importants de quotas agricoles pour les produits sensibles; la libéralisation totale des produits agricoles restants (c'est-à-dire toutes les composantes tarifaires) ; l'élimination des subventions à l'exportation et la neutralisation de l'effet du soutien intérieur sur le commerce bilatéral; la libéralisation des droits de douane sur les produits industriels intéressant le MERCOSUR ; un accord sur des disciplines pragmatiques et efficaces sur les mesures sanitaires et phytosanitaires et les règlements techniques, afin d'empêcher l'annulation ou la réduction des préférences tarifaires convenues.

b) davantage de réalisme de la part de l'Union européenne dans ses demandes de services, d'investissements, d'achats gouvernementaux et d'indications géographiques.

L'annonce de relance

La réunion de Buenos Aires fut un pas important. Néanmoins, l'Union européenne continua à être réticente à relancer la négociation. En plus des divisions internes au Collège des Commissaires et au Conseil, il y avait des doutes quant à l'engagement réel de certains membres du MERCOSUR et de l'Union européenne. Certains doutaient que l'Argentine (chargée de la présidence du MERCOSUR) et l'Espagne (qui assumait la présidence du Conseil de l'Union européenne) ne chercheraient qu'une annonce importante pour s'assurer le succès du prochain sommet Amérique latine - UE prévu pour Madrid le mois de mai suivant.³³² Malgré tout, une nouvelle réunion fut organisée pour le mois d'avril à Bruxelles.

Lors de la réunion du 18 au 19 avril, les deux parties procédèrent à un nouvel examen de chaque sujet de négociation. Entretemps, des démarches au plus haut niveau eurent lieu entre les pays du MERCOSUR et de l'Union européenne, notamment dans le cas de l'Espagne et du Portugal (Gomez Arana, 2017). Contrairement à la réunion de Buenos Aires, la discussion en plénière fut brève et ne prit que deux heures. Une rencontre précédente et réservée, limitée aux quatre coordinateurs du MERCOSUR et au négociateur en chef européen, semblait avoir dissipé les derniers doutes européens.

Deux semaines plus tard, la Commission européenne annonça sa volonté de relancer les négociations avec le MERCOSUR. La décision fut officiellement adoptée de manière conjointe lors du sommet de Madrid (le 17 mai 2010) par les chefs d'État et de gouvernement des États parties du MERCOSUR et des États membres de l'Union européenne.³³³

7.4.4. Les négociations entre 2010 et 2011 et jusqu'à l'échec de l'échange d'offres

Le premier cycle de négociations eut lieu à Buenos Aires du 29 juin au 02 juillet 2010 (XVII réunion du Comité de négociations bi-régionales). Ce tour serait le premier et le dernier sous la présidence argentine, puisque la présidence tournante du MERCOSUR passerait en août aux mains du Brésil. Les discussions eurent une dynamique positive et les douze groupes de travail furent constitués, un pour chaque thème de négociation. Pour chaque chapitre du futur accord furent identifiés les textes déjà en

³³² . Rumeur qui circulait à l'époque parmi les délégués de l'Union européenne et du MERCOSUR.

³³³ . Commission européenne, *European Commission proposes relaunch of trade negotiations with Mercosur countries*, 04 mai 2010, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-10-496_en.htm

négociation en 2004 à être repris et ceux qui seraient l'objet d'un travail à partir de zéro à cause de l'évolution de la normative internationale.

Les débats les plus importants furent soulevés dans les domaines de la propriété intellectuelle et du commerce et du développement durable. Dans le premier cas, le MERCOSUR se refusa à s'engager à négocier sur la base d'un texte européen. Au contraire, le MERCOSUR préférait de maintenir une discussion conceptuelle qui jetterait les bases d'une approche commune. Dans le deuxième cas, le MERCOSUR fit valoir que la question ne faisait pas partie du format de négociation, de sorte que la discussion devait être maintenue au niveau des chefs de négociation. Le MERCOSUR craignait la légitimation des barrières non tarifaires par la voie des mesures environnementales.

Dans le groupe du commerce des marchandises, le MERCOSUR fit de nouvelles propositions sur les tarifs agricoles, les subventions et la clause de l'industrie naissante. L'Union Européenne, pour sa part, fit des propositions sur les licences d'importation et les droits d'exportation, visant clairement certains aspects de la politique commerciale du Brésil et, en particulier, de l'Argentine. Il était clair du début que les négociations sur les disciplines commerciales seraient complexes.

Lors de cette première réunion, un calendrier de négociation dut être défini. L'idée du coordinateur national argentin était de procéder rapidement à l'échange d'offres. Il estima qu'une fois que la partie critique de l'accès au marché serait dépassée, il serait plus facile de se mettre d'accord sur les textes. Cette position fut partagée par le négociateur en chef européen, M. Joao Aguiar.

L'échange d'offres reporté

Cependant, peu après le Brésil eut assumé la présidence tournante, l'Ambassadeur M. Evandro Didonet, négociateur en chef du Brésil, effectua une visite informelle à Buenos Aires (septembre 2010). Il signala que son gouvernement n'était pas en mesure de faire un échange d'offres lorsque le pays se dirigeait vers un processus électoral à la fin de l'année. Compte tenu de la position du secteur privé brésilien, il était plus pratique de reporter l'échange d'offres jusqu'au moment où les négociations seraient plus avancées. Il fut donc convenu que le MERCOSUR proposerait une stratégie de "textes d'abord".³³⁴

Après la réunion de Buenos Aires, huit autres cycles de travail furent menés jusqu'à au nouvel arrêt des négociations : Bruxelles (octobre 2010), Brasilia (novembre- 2010), Bruxelles (mars 2011), Asunción (mai 2011), Bruxelles (juillet 2011), Montevideo (novembre 2011), Bruxelles (mars 2012) et Brasilia (octobre 2012). Le but de ces rencontres devrait être celui de dégager la liste de questions ouvertes afin de préparer l'échange d'offres.

³³⁴ . Témoignage de l'auteur.

Une fois les offres sur la table, les négociateurs seraient en mesure de clôturer les affaires restantes et d'atteindre à l'accord final.

Depuis le début, cependant, cette approche fut entravée à cause de deux raisons fondamentales. D'une part, en raison d'une augmentation des demandes de l'Union européenne par rapport aux positions qu'elle avait maintenues en 2004. En partie, ces demandes étaient liées aux questions que l'Union européenne n'était pas arrivée à faire accepter dans le cycle de Doha (propriété intellectuelle, indications géographiques pour les produits agricoles, règlements techniques sectoriels, droits d'exportation, etc.). Le MERCOSUR restait attaché à l'idée d'un accord axé sur les tarifs. Au contraire du MERCOSUR, l'Union européenne avait fait évoluer ses positions au fil de plusieurs accords de libre-échange signés avec des pays tiers. L'Union Européenne cherchait un accord de dernière génération capable d'éliminer les obstacles face à la prolifération des chaînes de valeur dont ses entreprises sont le centre.

D'autre part, l'Union européenne mit sur la table plusieurs propositions visant à prévenir la mise en place de mesures protectionnistes ou restrictives à la suite de la crise mondiale. En ce sens, les nouvelles propositions sur la transparence en termes d'incitations au développement industriel, de balance des paiements, de licences d'importation et d'exportation furent mises sur la table de négociations. Nous avons vu dans le Chapitre V, de quelle façon le Brésil et l'Argentine avaient fait appel à ce genre de mesures.

En conséquence, bientôt les positions de l'Union européenne et du MERCOSUR étaient, dans la pratique, plus éloignées qu'au début de la négociation. Il était évident que l'approche de "textes d'abord" ne serait pas capable d'en cheminer à réunir les conditions pour l'échange d'offres. L'Argentine, en particulier, par l'intermédiaire du nouveau coordinateur national du GMC, l'Ambassadeur M. Luis Maria Kreckler, et le négociateur en chef européen, M. Joao Aguiar Machado, commencèrent à insister sur la nécessité d'établir un calendrier de travail qui permettrait d'échanger les offres au plus tôt possible.

Dès le XVIII^e cycle de négociations (CNB) qui se tint à Bruxelles en octobre 2010, il fut convenu de procéder à un exercice d'approximation à la fin de l'année. Il fut accepté la proposition européenne selon laquelle, dans une première étape, chaque partie présenterait les paramètres de ce qu'elle attendait de la contrepartie en matière d'accès aux marchés.

Ainsi, lors du XIX^e CNB tenue à Brasilia les 6 et 7 décembre 2010, les principales revendications et aspirations de chaque partie à la négociation furent mises sur la table. L'exercice n'eut pas un bilan positif. Chaque partie présenta sa "liste de souhaits". La nature de l'exercice ne comportait pas une "liste de concessions" afin d'équilibrer les demandes. Comme résultat,

chaque partie se trouvait à nouveau déçue à cause des exigences - jugées disproportionnées - de l'autre partie.³³⁵

7.4.5. La préparation de l'offre du MERCOSUR et le basculement de la position argentine (2011)

Avec la détérioration de la politique économique en Argentine, l'incompatibilité croissante entre une négociation de libre-échange et le reste des mesures de politique commerciale devenait de plus en plus évidente chaque jour. Les difficultés rencontrées dans la négociation firent qu'au cours des mois la position de rejet du secteur privé et, même au sein du secteur public, devint plus claire. La ministre de l'Industrie, Mme Deborah Giorgi, en l'occurrence, se montrait de plus en plus inquiétée de la réaction du secteur privé et des rapports sur l'impact possible de l'accord sur le secteur industriel.

De la même manière que, comme nous l'avons vu au chapitre VI, l'Argentine modifia sa position concernant l'ordre du jour interne du MERCOSUR, cela se produirait maintenant avec l'ordre du jour des négociations commerciales.

Conscient de la dégradation progressive de conditions pour faire avancer la négociation, les délégués de l'Argentine firent part à leurs collègues du MERCOSUR de leur intérêt à accélérer les pourparlers. L'Argentine déclara en décembre 2010 que les offres ne pouvaient pas être échangées après le mois de mars 2011. Au-delà du premier trimestre, il fut soutenu, le pays entrerait dans un processus électoral qui n'entraînerait pas un contexte favorable à l'échange d'offres.

La consultation du secteur privé

Les coordinateurs du MERCOSUR et de l'Union européenne convinrent finalement qu'une présentation orale des offres serait faite au XXe CNB (Bruxelles, 14-18 mars 2011) et que l'échange des offres complètes aurait lieu avant la fin du mois de mars.

Le 7 janvier 2011, le Ministère de l'Industrie du Brésil publia au Journal officiel de l'Union une consultation publique qui demandait à son secteur privé des indications pour des « améliorations » en ce qui concerne l'offre du MERCOSUR de septembre 2004. Les règles de la consultation prévoyaient que les demandes de retrait ou de réduction de concessions ne seraient pas

³³⁵ . Du côté du MERCOSUR, l'accent fut mis sur l'espoir que l'Union européenne réduirait le nombre de produits agricoles soumis à des quotas d'importation et qu'elle verrait une augmentation substantielle des volumes par rapport à ceux offerts en 2006. L'Union européenne fut également invitée à re examiner le concept d'asymétries en faveur du MERCOSUR lors de la détermination des calendriers de libéralisation des échanges. Pour sa part, l'Union européenne souligna la nécessité d'améliorer les offres du MERCOSUR concernant les biens, les services et les marchés publics. Il se déclara également préoccupé par l'absence de progrès concrets en matière de propriété intellectuelle.

prises en compte.³³⁶

La publication de la consultation publique au Brésil rendait impossible pour le gouvernement argentin d'éviter une nouvelle consultation auprès son secteur privé. Le ministère de l'Industrie et le ministère de l'Agriculture remirent immédiatement de questionnaires au secteur privé national. Les réponses seraient attendues pour le 7 février au plus tard (c'est-à-dire dix jours avant la clôture de la consultation au Brésil). Seulement des améliorations possibles de l'offre du MERCOSUR furent demandées.

Cependant, la grande majorité des chambres de commerce du secteur industriel argentin présentèrent des réponses qui entraînaient une détérioration de l'offre du MERCOSUR. Le résultat le plus important sur la couverture de l'offre industrielle était le refus du secteur des pièces détachées automobiles d'être inclus dans un chronogramme de réduction tarifaire sur 15 ans. C'est-à-dire, le principal mouvement proposé par l'Argentine dans l'offre du MERCOSUR en mars 2010 était en risque. Au contraire, la consultation du ministère de l'Agriculture indiqua un intérêt évident pour le progrès des négociations. L'offre agricole pourrait être améliorée, même si son impact sur la couverture de l'offre était marginal.

La réunion de coordinateurs du GMC à Asunción

La présidence tournante du Paraguay avait organisé une réunion préliminaire des coordinateurs du MERCOSUR au mois de février à Asunción. La veille de la réunion du MERCOSUR, les délégués du Brésil et de l'Argentine se rencontrèrent à deux. Le développement de la consultation publique au Brésil fut suivi avec anxiété par le gouvernement argentin. Cependant, le résultat n'avait pas été complètement positif et le Brésil n'était pas non plus en mesure de procéder à l'échange d'offres.

Le lendemain, le résultat fut présenté aux délégués du MERCOSUR par le coordinateur national brésilien Antonio Simoes (non pas par le négociateur l'Ambassadeur M. Evandro Didonet) aux partenaires du MERCOSUR. Le choix de l'Ambassadeur M. Simoes comme pourparleur était un reflet du poids politique de la décision de reporter l'échange des offres. Le Coordinateur national argentin, l'Ambassadeur M. Kreckler, soutint le point de vue exprimé par le Coordinateur brésilien. L'annonce fut accueillie avec surprise et déception par les négociateurs uruguayens et paraguayens, qui soupçonnaient des difficultés du Brésil mais pas celles de l'Argentine.³³⁷

³³⁶ . Diário Oficial d'Uniao (07/01/2011). MDIC- SecreCircular N° 1 do 6 de Janeiro de 2011.

³³⁷ . Témoignage de l'auteur.

L'Union européenne n'est pas non plus en conditions d'échanger les offres

Heureusement pour les négociateurs du MERCOSUR, au XXI^e CNB (Asunción 2-6 mai 2011), les négociateurs européens n'avaient pas non plus un front uni derrière eux.³³⁸ En conséquence, lors de la réunion l'Union européenne proposa sans trop de conviction de procéder à un échange oral, tandis que le MERCOSUR demanda de poursuivre cette année-là les travaux sur les textes de l'accord.

Entre les 4 et le 8 juillet 2011 le XXII^e CNB se tint à Bruxelles. À sa fin, les deux parties firent une évaluation du degré d'avancement des textes normatifs dans chacun des domaines en négociation. Une liste de problèmes fondamentaux fut préparé, afin d'établir les priorités de travail et les lignes d'action. Un exercice similaire eut lieu à l'occasion du XXIII^e CNB qui se tint à Montevideo entre le 7 et le 11 novembre 2011. À cette occasion, certains progrès furent réalisés dans certains textes, mais ni le MERCOSUR ni l'Union européenne ne firent preuve de flexibilité à propos de sujets d'importance.

En conséquence, le MERCOSUR se retrouva dans une situation complexe. D'une part, il n'était pas en mesure de présenter une offre, mais, d'autre part, les principales questions d'intérêt pour le bloc étaient liées à l'offre européenne (quotas pour certains produits agricoles, élimination des droits de douanes pour les fruits et les légumes, interdiction des subventions à l'exportation, etc.).

Au contraire, la négociation se concentra sur les textes où l'Union européenne avait présenté un grand nombre de revendications (à propos de la propriété intellectuelle, la libre circulation, la facilitation du commerce, le commerce et développement durable, etc.). Cependant, étant donné l'absence de progrès à cet égard, c'était l'Union européenne qui commença à exiger avec insistance de procéder à l'échange d'offres.

³³⁸ . Un mois avant la réunion, le Commissaire de l'Agriculture, Ciolos, informa le Conseil de l'Agriculture (14 avril 2011) que la Commission européenne devrait présenter deux études d'impact relatives à la conclusion de l'accord UE-MERCOSUR. L'un porterait sur les aspects macroéconomiques et l'autre sur les aspects socio-économiques par régions et par produits. Au Conseil des ministres, l'Irlande estima que les offres de l'Union européenne ne devraient pas être soumises avant que les pays de l'Union européenne aient examiné les études d'impact que la Commission devrait produire et avant que le Conseil n'en discute formellement.

La proposition du ministre irlandais de l'Agriculture, Simon Coveney, obligea le Commissaire à l'Agriculture à assurer aux ministres des 27 États membres « qu'il n'est pas prévu de présenter des offres d'accès au marché lors du prochain cycle de négociations avec Asunción, début mai, l'offre ne sera pas discutée mais les conditions générales seront, sans hésitation ». La réunion au Paraguay « sera l'occasion d'explorer les eaux en ce qui concerne le niveau des ambitions réciproques, et de discuter des conditions générales des offres ». *MERCO Press*, "Ireland : EU agriculture commissioner supports strong position against Mercosur", 21/03/2011.

Le changement des autorités à Buenos Aires et l'impatience croissante de l'Union européenne (et du MERCOSUR)

En décembre 2011, Mme Fernandez inaugura son deuxième mandat. Comme nous l'avons vu dans l'introduction à la troisième partie, il y eut un important changement dans de nombreux ministères, en particulier au ministère de l'Économie et le ministère des Affaires étrangères. La conduite des négociations commerciales extérieures tomba sur Mme Cecilia Nahon, qui remplaça l'Ambassadeur M. Kreckler. Mme Nahon, était une économiste liée politiquement au secteur conduit par le jeune ministre de l'Economie M. Axel Kicillof. Ce secteur avait, dès le début, une vision critique de l'accord et considérait comme une erreur d'avoir relancé les négociations. Les chiffres donnés par une étude commandée au Centre d' économie internationale (CEI) sur l'impact de l'accord sur le secteur industriel argentin³³⁹ et les faibles résultats obtenus à la table de négociation semblaient soutenir sa position.

Malgré le scepticisme des nouvelles autorités argentines, dans le cadre de la réunion des négociations bi-régionales Montevideo (du 7 au 11 novembre 2011) l'Union européenne avait exprimé à nouveau son intérêt d'avancer le plus rapidement possible. Le bloc européen souhaitait conclure l'année suivante le pilier économique de l'accord.

L'schéma proposé par l'Union européenne comportait les rencontres suivantes :

- du 12 au 16 mars 2012 : XXIVe CNB à Bruxelles ;
- juin : XXVe CNB à Buenos Aires ;
- juillet : échange d'offres ;
- septembre / novembre : deux tours de négociations supplémentaires ;

³³⁹ . Compte tenu des difficultés rencontrées pour avancer dans la préparation d'une nouvelle l'offre ou pour utiliser l'offre de 2004, fin 2010 le ministère argentin des Affaires étrangères confia une nouvelle étude d'impact de l'accord. En septembre 2011, le CEI conclut une étude basée sur un modèle d'équilibre général, en l'occurrence le GTAP.

L'étude d'impact prit en considération 44 secteurs économiques et avança des conclusions sur les conséquences que l'on pourra attendre dans trois scénarios de conclusion de la négociation. Le rapport montra que les résultats de l'étude réalisé en 2003 restaient encore valables (CEI, 2003). Dans le cadre du scénario le plus réaliste, l'Argentine aurait une détérioration de la balance commerciale des secteurs des produits chimiques, des machines et équipements, des pièces détachées automobiles et des automobiles. Les secteurs les plus favorisés seraient les produits primaires (blé, riz, sucre, maïs, légumes et fruits) et certains produits manufacturés (vêtements, textiles, produits en cuir, équipements électroniques).

L'étude, bien que réalisée sur la base des meilleures données disponibles, conserva les limites de ce type de modèles généraux. Certains risques ainsi que des avantages ne peuvent pas être capturés par le modèle ou les bases de données. Dès le début des opérations en 2000, les gouvernements successifs du MERCOSUR estimèrent, à tort ou à raison, que les avantages de l'accord ne vinrent pas d'une équation « commerciale ». Au contraire, les avantages potentiels proviendraient de la création des avantages comparatives et compétitives dynamiques. Entre autres raisons, l'accord serait le mécanisme permettant d'accroître la compétitivité mondiale des économies du MERCOSUR.

- décembre : conclusion de l'accord.

Parallèlement, l'Union européenne avait envoyé deux forts signaux pour pousser la conclusion des négociations avant 2013. D'une part, la Commission européenne avait soumis au Parlement européen un projet de nouveau système de préférences généralisées (SPG) qui entrerait en vigueur le 1er janvier 2014. Selon les nouvelles règles, plusieurs pays à rente moyenne y compris l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay seraient exclus.³⁴⁰ Le négociateur européen fit valoir que, si l'échange n'avait pas lieu avant la fin 2012, l'offre européenne ne pourrait pas tenir compte des préférences dans le cadre du système de préférences généralisées encore en vigueur.

De l'autre côté, les négociateurs européens indiquèrent que la Commission Barroso conclurait son mandat en juillet 2014 et qu'il n'aurait pas de garanties quant à la volonté de la Commission suivante d'avancer avec l'accord.

La réunion suivante du CNB était prévue du 12 au 16 mars 2012 à Bruxelles et la coordination du MERCOSUR reviendrait de nouveau à l'Argentine. Le MERCOSUR avait répondu qu'il procéderait à une évaluation interne et définirait sa position sur les mesures à prendre au-delà de mars 2012.

7.4.6. La préparation de l'offre du MERCOSUR et le basculement de la position du Brésil (2012)

Du point de vue de l'Argentine, les négociations entraient dans leur troisième année depuis sa relance et elles n'avaient pas progressé comme prévu. Dans de nombreux domaines cruciaux, les positions étaient plus éloignées qu'au début et seuls des progrès avaient été accomplis dans les domaines où le MERCOSUR avait accordé des concessions. En revanche, les autres partenaires du MERCOSUR seraient arrivés à la conclusion qu'il fallait conclure l'accord le plus vite possible.

La XXIVe CNB qui eut lieu en mars 2012 fut dominée par trois discussions. D'une part, la proposition faite par le MERCOSUR d'avoir, avant l'échange d'offres de biens, de services et des marchés publics, des assurances de la part de l'Union européenne à propos d'une série de questions sensibles toujours ouvertes.

Les assurances demandées par le MERCOSUR

En effet, lors des réunions préparatoires la délégation argentine, en sa qualité de présidence tournante, avait réussi à convaincre ses partenaires que le MERCOSUR devait présenter une liste de questions dans lesquelles il y avait besoin d'un engagement de l'Union européenne à répondre

³⁴⁰ . Le futur Règlement UE N° 978/2012.

favorablement avant l'échange des offres. Pourtant, les partenaires du MERCOSUR avaient demandé de réduire la liste des conditions proposées par la *PPTA*, ainsi que de modérer le message à être exprimé par le MERCOSUR. Tout particulièrement, les partenaires de l'Argentine voulaient éviter de conditionner la continuité des négociations -ou le échange d'offres lui-même- à la réponse de l'Union européenne.

Cette liste présentée par le MERCOSUR comprenait des propositions déjà sur la table de négociation, à savoir : la clause développement industriel; une sauvegarde préférentielle à durée indéterminée permettant de suspendre les préférences en cas de constatation d'un préjudice à l'industrie du MERCOSUR; la détermination du tarif de base qui, selon le MERCOSUR, devait inclure toutes les composantes tarifaires; ainsi que le tarif résultant de l'application du Système généralisé de préférences (SGP) de l'Union européenne ; la continuité de l'utilisation des régimes d'admission temporaire et l'exclusion de la couverture de l'Accord des produits ayant bénéficié de subventions à l'exportation.

Comme on pouvait s'y attendre, l'Union européenne maintenit sa position en faisant valoir que la réponse aux demandes du MERCOSUR dépendrait de l'ambition des offres. Par exemple, la possibilité d'avoir un régime de sauvegardes se trouverait justifiée - ou pas - en fonction du niveau des concessions tarifaires du MERCOSUR.

La fixation de la date d'échange des offres

De l'autre côté, les discussions portèrent sur les étapes de la négociation suivantes. La Commission voulait procéder à l'échange des offres écrites au mois de juillet. Cet échange serait réservé et, une fois effectué, la négociation sur les offres serait suspendue. Pendant ce temps, les autres aspects de l'accord seraient avancés. La discussion sur les offres serait reprise aux mois de novembre ou de décembre, c'est-à-dire après les élections en Argentine.³⁴¹

Pour l'Argentine, cela permettrait à l'Union européenne de débattre intérieurement de l'offre du MERCOSUR et de présenter de nouvelles demandes à partir d'une position d'avantage. Cependant, dans le débat à l'intérieur du MERCOSUR, l'Uruguay et le Paraguay soulignèrent tous les deux la nécessité de ne pas retarder la réalisation du prochain *CNB*. Leurs secteurs productifs étaient très préoccupés par la modification du Système de préférences généralisées.³⁴²

Le message du Brésil était le reflet du processus d'évaluation interne alors en cours. Il ne se prononça pas pour une position clairement en faveur (d'échanger des offres) ou contre (conditionner la continuité de la négociation). D'une part, la Délégation du Brésil déclara que son pays n'était

³⁴¹ . Témoignage de l'auteur.

³⁴² . Règlement UE N° 978/2012.

pas en mesure de fixer une date pour l'échange des offres et, d'autre part, indiqua que, compte tenu de l'expiration du mandat de la Commission européenne d'alors, les négociations devraient être achevées avant l'arrivée de l'année 2013.³⁴³

À cause du refus de l'Argentine à abriter la réunion suivante à Buenos Aires, il fut convenu de reporter la XXVe réunion de la CNB au deuxième semestre de l'année, déjà sous la présidence tournante du Brésil. Pourtant, il ne fut pas fixé la date pour l'échange des offres.

Les tensions commerciales hors la négociation (mais qui entrèrent malgré tout)

En dépit de son objectif d'amener à l'échange des offres, le XXIVe CNB fut dominé par les tensions commerciales. Le climat des conversations fut ombré par les tensions causées par les mesures de politique commerciale adoptées par l'Argentine.

L'année précédente, le Commissaire au Commerce M. Karel De Gucht avait indiqué qu'il soulèverait dans le cadre des négociations la question des licences d'importation et d'autres mesures qui, de l'avis de la Communauté, affecteraient l'ambiance de la négociation. Le coordinateur national argentin avait réagi en accusant le commissaire européen de vouloir « politiser » la négociation et de tenter de « diviser » les partenaires du bloc sud-américain.³⁴⁴

Un an plus tard, dans les semaines qui précédèrent la réunion d'avril 2012, l'Union européenne avait été l'un des principaux promoteurs d'une déclaration contre l'Argentine présentée par certains membres de l'OMC devant le Conseil des marchandises de cet organisme.³⁴⁵ Les partenaires du MERCOSUR ne se plièrent pas au document, mais – touchés aussi par les mesures argentines – ils adoptèrent une attitude passive qui ne pouvait pas surprendre les autorités à Buenos Aires.

Le document présenté à l'OMC reproduisit les plaintes répétées au sujet de certaines des politiques commerciales appliquées par l'Argentine que le reste du bloc exprimait dans divers domaines du MERCOSUR et lors de réunions bilatérales. Au cours de la réunion bi régionale, la présidence tournante argentine fut obligée de présenter auprès de l'Union européenne la même défense du mécanisme de licences non automatiques qu'elle devait faire devant ses partenaires aux réunions du GMC.

³⁴³ . Témoignage de l'auteur.

³⁴⁴ . EFE, Buenos Aires, 14 avril 2011.

³⁴⁵ . *Argentina's Import Restricting Policies and Practices : Joint Statement by Australia, the European Union, Israel, Japan, Korea, Mexico, New Zealand, Norway, Panama, Switzerland, Chinese Taipei, Thailand, Turkey and the United States WTO Council for Trade in Goods*, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2012/march/joint-statement-argentin-as-import-restricting-policies>

7.4.7. Le changement de position de l'industrie brésilienne et le dernier CNB

La position retardataire de l'Argentine dépendait maintenant de l'ambivalence du Brésil. Au cas où ce pays ne s'opposerait pas clairement à la fixation de la date de l'échange des offres, l'Argentine devrait assumer pleinement le coût de l'arrêt des négociations. Cependant, la position du Brésil - que les négociateurs argentins considéraient comme ambivalente - n'était en fait que le résultat du processus de renversement de la position brésilienne.

Une fois décidé que le prochain cycle de négociations aurait lieu durant le second semestre, le Brésil avait proposé de l'organiser le plus rapidement possible (du 2 au 6 juillet à Brasilia).

Contrairement à l'Argentine, les négociateurs brésiliens maintenaient des contacts étroits avec les représentants du secteur industriel. Les consultations formelles et informelles des responsables du *MDIC* et d'Itamaraty avec le *CNI* et le *FIESP* étaient très fréquentes, tant au siège de la *CNI* à Brasilia qu'à la *FIESP* à Sao Paulo.³⁴⁶ Ces consultations avaient révélé la consolidation de l'appui du secteur industriel aux négociations. Le soutien des deux plus importantes associations de l'industrie brésilienne commença peu après à devenir public.

En 2012, la direction de la *FIESP* avait chargé son département des relations internationales et du commerce extérieur (*DEREX*) d'étudier l'impact d'éventuels accords commerciaux sur le commerce extérieur brésilien. Le document avait conclu qu'un accord MERCOSUR-UE augmenterait les exportations brésiliennes de 12 %. Les résultats servirent de base à un « document de position » du *FIESP* sur l'ordre du jour de l'intégration extérieure (*FIESP*, 2012).

Le document de la *FIESP* affirmait que le Brésil devait signer des accords avec les pays à fort développement technologique. La proposition contredisait la priorité que le premier gouvernement du président M. Da Silva (Lula) avait donnée aux négociations Sud-Sud. Le document stipulait que « pour atténuer les goulots d'étranglement productifs et s'intégrer efficacement dans les chaînes de valeur, le Brésil devait signer des accords commerciaux avec les régions et pays qui intègrent les entreprises brésiliennes dans ces réseaux, véritables sources d'investissement et de partenariats technologiques » (*FIESP*, 2013 : 12). L'étude n'a pas caché l'existence d'associations sectorielles favorables (*ABIQUIM*), mais également contraires à l'accord (*ABICALCADOS*, *ABIMAQ*, *ABINEE*). D'autres eurent une position divisée, comme *ANFAVEA* (automobiles) reflétant l'existence d'investissements européens et nord-américains dans le secteur.

Il faut se souvenir du contexte dans lesquels eut lieu ce positionnement des

³⁴⁶ . Interview avec M. Jose Luis Pimenta.

secteurs privés de l'Argentine et du Brésil. Dans le premier cas, la négociation avec les entreprises se déroula dans un contexte de dégradation des conditions macroéconomiques. La coalition de soutien précédente avait été fragmentée. Les secteurs favorables à l'accord comme les associations agricoles avaient rompu avec le gouvernement en 2007 et, depuis 2011, aussi le secteur des grandes entreprises industrielles argentines et de l'investissement étranger. Le gouvernement garda seulement le soutien des chambres au commerce et à l'industrie à forte intensité de main-d'œuvre (*CGE*, *ADIMRA*), où prédominaient les petites entreprises axées sur le marché intérieur.

Dans le cas du Brésil, en revanche, la détérioration macroéconomique et la nécessité de renforcer le soutien parlementaire avaient conduit à un rapprochement du gouvernement avec le secteur agricole (*CNA*) et l'industrie (*CNI* et *FIESP*). Le gouvernement brésilien, attentif aux signaux des grands représentants de l'industrie, commença à soutenir la négociation, malgré l'existence de revendications sectorielles. En effet, obtenir davantage d'accès aux marchés internationaux était devenu une sorte de « mantra » pour les représentants de l'industrie brésilienne.³⁴⁷

Le dernier CNB à Brasilia

En octobre 2012 eut lieu finalement la XXVe réunion du *CNB* à Brasilia. Parmi les facteurs du retard doit être compté la suspension du Paraguay au Sommet de Mendoza (voir Chapitre VI). Seuls les représentants de l'Argentine, du Brésil et de l'Uruguay participèrent en représentation du MERCOSUR. La délégation du Venezuela, déjà déclarée membre à part entière, était présente sans participer aux négociations. Seuls quelques groupes d'experts se rencontrèrent là où le travail sur les textes était plus retardé (Services en l'occurrence).

Encore une fois, la question dominante était celui de l'échange d'offres. Du point de vue de l'Argentine, un échange prématuré ne ferait que désavantager le MERCOSUR et reproduirait la situation de fin 2004, l'Union européenne exigeant de nouvelles concessions tarifaires en échange de très peu d'engagements spécifiques sur des questions d'intérêt pour le bloc. Du point de vue du Brésil, de l'Uruguay et du Paraguay, l'échange d'offres était le seul moyen d'éliminer l'impasse dans la négociation.

Par conséquent, le MERCOSUR et l'Union européenne décidèrent, malgré la position de l'Argentine, qu'il n'y aurait plus de réunions jusqu'à l'échange

³⁴⁷ . Cependant, tandis que les chambres et leurs associations sectorielles montraient publiquement leur soutien à l'accord, dont quelques-unes d'entre eux allaient frapper les portes d'*Itamaraty* et du MDIC pour demander l'exclusion de son secteur. Interviews avec M. Sergio Leo et M. Jose Luis Pimenta. Avril 2015.

des offres. Il fut convenu que la date de l'échange serait décidée au plus haut niveau, en marge du sommet CELAC-UE à Santiago de Chili, prévu pour janvier 2013.

7.4.8. Tensions à l'intérieur du MERCOSUR et la menace de rupture de l'Union douanière

Au sommet de Santiago les partenaires du MERCOSUR parvinrent à un consensus laborieux. Les offres seraient échangées avec l'Union européenne au cours du dernier trimestre de 2013. Au préalable, le MERCOSUR devait établir des conditions que lui permettraient d'équilibrer les termes de l'accord et d'assurer un traitement spécial et différencié pour le bloc. Le consensus fut obtenu sur la base d'un accord précédent entre l'Argentine et le Brésil, conclu lors d'une réunion entre les présidents Mme Fernández et Mme Rousseff en marge des réunions de Santiago.

L'Argentine était alors contrainte d'accepter l'échange des offres. Le texte convenu déclara que : *“Recalling the full commitment expressed by the Heads of State at the Mercosur-EU Summit in 2010 to strive for a conclusion of the negotiations without delay, the Ministers decided that both regions should start their respective internal preparatory work on the substance and the conditions for the exchange of offers which shall take place no later than the last quarter of 2013”*³⁴⁸.

À la demande de l'Argentine, l'expression « *the conditions for* » fut introduite en tant que sauvegarde. Cela impliquait, du point de vue de Buenos Aires, que les conditions à présenter à l'Union européenne seraient préalablement convenues. Elles comprennent des exigences du MERCOSUR sur l'offre à présenter par l'Union européenne (conditionnalités), ainsi que des paramètres techniques visant à définir le pourcentage et le calendrier de libéralisation de l'offre du MERCOSUR.

Cependant, le Brésil et l'Uruguay se refusèrent de travailler selon la séquence proposée par l'Argentine (définition des conditions, accord avec l'Union européenne sur les termes de l'échange, préparation des offres). Pour les deux pays, l'objectif du travail interne du MERCOSUR devrait être la préparation des offres tout court.

La question ne fut pas résolue que lors d'une réunion des coordinateurs nationaux du GMC près de deux mois plus tard (29 Avril 2012). Il fut décidé que chaque partenaire préparerait son offre nationale en fonction de leurs propres paramètres. Une offre commune serait alors harmonisée.³⁴⁹

³⁴⁸

http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/Jan2013_Ministerial_Meet_e.pdf

³⁴⁹ . Témoignage de l'auteur.

http

En même temps, des travaux seraient menés pour convenir des exigences / conditions à présenter à l'Union européenne. Cependant, le groupe ad hoc qui était chargé de cet objectif n'a pas pu se mettre d'accord sur les paramètres techniques. Il ne fut pas non plus possible, malgré l'insistance argentine, qu'une réunion avec l'Union européenne soit convoquée pour tester les conditions pour l'échange d'offres. Au contraire, le Brésil et l'Uruguay firent remarquer que cette réunion ne devrait avoir lieu que si la date d'échange des offres avec l'Union européenne et un programme de travail pour 2014 fut tout de suite convenus.

La menace de rupture du MERCOSUR

Le travail préparatoire prendrait plus d'un an, constamment dans l'ombre de la possibilité d'une rupture de l'Union douanière du MERCOSUR.

En effet, le secteur des entreprises brésiliennes avaient commencé à spéculer avec l'idée d'un « accord à deux vitesses » (FIESP, 2014). Les spéculations furent alimentées par la rumeur selon laquelle cette possibilité avait été admise en privé par les négociateurs uruguayens et brésiliens.³⁵⁰ La possibilité d'un accord avec des calendriers de réduction tarifaire différenciés et un futur accord normatif n'était qu'un euphémisme pour un accord séparé entre l'Union européenne et le Brésil qui évitait les réticences de l'Argentine.

Le secteur privé brésilien ne rejetait pas l'importance du MERCOSUR. Cependant, il avait commencé à prioriser dans son programme de travail son insertion dans les chaînes de valeur mondiales et non pas seulement dans les chaînes sous-régionales (FIESP, 2014). Nous avons déjà vu dans le chapitre précédent que, en ce qui concerne le programme interne du MERCOSUR, la priorité du gouvernement et de l'industrie brésiliens se limitait presque exclusivement à l'élimination des obstacles au libre-échange intra-zone et à l'élimination des dérogations du *TEC*. C'est-à-dire, à l'élimination des entraves aux exportations et à l'investissement brésilien dans le MERCOSUR. Ce programme ne prévoyait pas la consolidation des autres éléments de l'union douanière.

Dans ce contexte, l'accord avec l'Union européenne devint la priorité numéro un de l'industrie brésilienne. En plus, le lancement des négociations entre l'Union européenne et les États-Unis en mai 2013, menaçait devenir une nouvelle source d'exclusion des produits brésiliens. Éliminer les discriminations préférentielles dans les flux commerciaux et d'investissement devint encore plus urgente dans l'esprit des représentants de l'industrie brésilienne après (FIESP, 2014 : 13).

La perspective d'une rupture du MERCOSUR était particulièrement préoccupante pour le gouvernement argentin. La fin de la politique commerciale commune du MERCOSUR comporterait des risques sérieux

³⁵⁰ . Témoignage de l'auteur.

pour les exportateurs argentins dans le cas d'une négociation d'un accord entre le Brésil et l'Union européenne. L'Argentine n'aurait pas la possibilité d'y participer pour obtenir une compensation pour la perte des avantages sur le marché brésilien. Il aussi fallait compter les coûts politiques - tant au niveau national et international - d'être responsabilisé pour la rupture du bloc sud-américain.³⁵¹

Cette situation conduisit le gouvernement argentin à accepter l'exercice de construction des offres de biens, de services et des marchés publics.

Paradoxalement, le MERCOSUR compléta son offre lors du changement de gouvernement en Argentine et au Brésil, après l'émergence de nouvelles coalitions politico-économiques. La négociation serait, donc, reprise sur des nouvelles bases début 2016.

Conclusions aux chapitres VI et VII

La question principale que nous avons essayé de répondre dans cette troisième partie est de savoir si le type d'intégration régionale prévu par le Traité d'Asunción restait toujours une solution satisfaisante pour l'insertion internationale de l'Argentine et du Brésil.

L'examen de la politique commerciale commune du MERCOSUR montre que, face aux incitations et contraintes imposés par la mondialisation, le bloc régional cessa de constituer une plateforme pour l'insertion internationale de l'Argentine et du Brésil. Cette réponse n'est pas, pourtant, définitive. Elle reste limitée à la période analysée, c'est-à-dire, entre 2010 et 2012.

Il est vrai qu'il n'a jamais existé un accord politique parmi les États membres sur le degré d'ouverture du MERCOSUR à l'économie mondiale. Rien n'est prévu à cet égard dans le Traité d'Asunción.

Pourtant, il n'y a rien dans les unions douanières qui, *a priori*, soit contradictoire avec le phénomène des chaînes de valeur. Compte tenu, bien sûr, que les chaînes de valeur nécessitent d'une union douanière ouverte aux flux de commerce et d'investissement mondial. De ce point de vue, il est plus important le degré d'ouverture vers les pays tiers que le modèle spécifique d'intégration (union douanière ou zone de libre-échange). Bien sûr, l'union douanière a toujours besoin d'un degré de coordination qui resta absente entre l'Argentine et le Brésil.

En effet, nous avons vu que l'insertion dans l'économie mondiale caractérisée par les chaînes de valeur exige un niveau d'ouverture de

³⁵¹ . Une histoire à ce moment raconté par les négociateurs argentins, illustre la difficile position de l'Argentine. Le Ministre Héctor Timerman aurait dit, lors d'une réunion du Conseil de Ministres, qu'il ne voulait pas devenir le " ministre des Affaires étrangères qui mit fin au MERCOSUR ". Témoignage de l'auteur.

l'économie nationale qu'il est seulement possible d'après la combinaison de deux facteurs :

- Une dégrée de compétitivité de, au moins, un secteur importante de l'économie qui puisse s'insérer avec du succès dans les chaînes de valeur, et ;
- Une coalition politique et économique capable d'amener vers l'avant un tel processus.

Ces conditions ne furent pas présentes en même temps en l'Argentine et au Brésil. Notre examen des conditions économiques et des coalitions politiques montrent que ces conditions pouvaient exister de manière éphémère dans le cas de l'Argentine et d'une façon plus durable dans le cas du Brésil. Cela nous explique la dynamique de la négociation entre le MERCOSUR et l'Union européenne. Dans le cas de l'Argentine, l'absence des conditions claires pour profiter de manière avantageuse des chaînes de valeur mondiales, rend la politique commerciale d'ouverture plus dépendante du degré d'autonomie du gouvernement à l'égard des acteurs économiques et sociaux.

La négociation avec l'Union européenne nous montre aussi les tensions déclenchées entre les intérêts régionaux et mondiaux dans le cas des économies en développement. La négociation avec l'Union européenne met en cause l'existence même du MERCOSUR parce que pour les pays en développement les relations avec l'économie mondiale restent toujours plus importantes que celles qui relient les membres du projet régional. En effet, dans le cas du MERCOSUR les flux de commerce plus importants et la source principale de technologie et investissement restent hors l'union douanière. Voici, donc, les difficultés supplémentaires posées par la mondialisation à la régionalisation en l'Amérique latine.

Conclusions générales

Nous avons développé au long de ce travail une approche comportant plusieurs facettes et réunissant différents outils théoriques. Il vise à tirer des conclusions des impacts de la mondialisation et de la fragmentation de la production sur la politique commerciale, la politique industrielle et sur les processus d'intégration régionale.

Pour ce faire, nous avons mis à point plusieurs outils théoriques. D'abord, les études à propos du phénomène des chaînes de valeur mondiales. Pourtant, nous avons placé ce phénomène sous une nouvelle optique. Celle de l'appropriation de rentes par des politiques commerciale et industrielle et des négociations des accords régionaux ou, encore, au moyen des régimes multilatéraux. Cela nous a permis d'élaborer des hypothèses sur les incitations derrière les acteurs économiques, sociaux et politiques dans le scénario de la mondialisation.

Cela nous a amené à un deuxième niveau d'analyse. Celle des coalitions au niveau national. Nous avons étudié les choix de politique qui émergent des différentes coalitions et les contraintes particulières auxquelles les coalitions au pouvoir dans des pays en développement doivent y faire face.

L'analyse de l'impact de ces deux dimensions – concurrence pour les rentes au niveau mondial et politiques commerciales et industrielles ancrées sur la base du positionnement des acteurs politico économiques - nous mit face à la question ultime de ce travail. Qu'est-ce qui se passe au niveau de l'intégration régionale lorsque les acteurs gouvernementaux et de la société sont exposés à la mondialisation économique ? Nous avons alors percé le niveau du national pour examiner le micro processus des négociations régionales au niveau des ministères et des associations d'entreprises.

Quelles sont alors les leçons que peuvent être tirées de l'évidence recueillie dans ce travail?

Leçons du point de vue de la théorie

Les niveaux d'analyse : Nous croyons avoir démontré les avantages d'une approche capable d'adresser simultanément plusieurs niveaux d'analyse. Notre hypothèse concernant la concurrence pour l'appropriation des rentes semble expliquer les motivations des acteurs économiques et politiques au niveau de l'élaboration de la politique commerciale et industrielle. Elle explique aussi la logique des incitations et contraintes imposées aux économies nationales dans le cadre des relations économiques internationales, notamment les négociations commerciales. La fragmentation internationale incite et force les pays à se spécialiser dans différentes activités du système de production (fabrication de biens intermédiaires, assemblage final, etc.). La fragmentation de la production accrut la concurrence pour la capture de la valeur ajoutée dans la chaîne de

valeur. En effet, les deux paradigmes de l'industrialisation tardif : le développement local de toutes les étapes de la chaîne de production et l'importance des exportations à forte valeur ajoutée pour la croissance à long terme, sont devenus de plus en plus contestés

La concurrence pour l'appropriation de rentes au niveau international change le positionnement des acteurs au niveau national. Par définition, tous les acteurs productifs cherchent à garder ou à améliorer leur position compétitive.

Traditionnellement, le clivage entre les acteurs protectionnistes et libéraux s'explique par leurs avantages comparatifs nationaux. Pourtant, le développement des chaînes de valeur peut déplacer les sources de la compétitivité des producteurs de biens finaux hors les frontières nationales.

Les nouvelles règles du commerce international modifièrent aussi le coût d'opportunité de ressortir aux outils traditionnels de la politique commerciale. Elles sont mises à la disposition d'autres, visés à augmenter l'intégration à l'économie globalisée, mais qui entraînent, en tout cas, de fortes reconversions productives.

Les catégories des pays : D'ailleurs, ce travail confirme l'utilité de tenir compte, malgré son apparent anachronisme, de catégories différentes de nations selon leur place dans la division internationale du travail. La fragmentation de la production à l'échelle mondiale changea la géographie des gagnants et des perdants dans la mondialisation. Le *offshoring* de la production forgea une nouvelle alliance économique entre les pays technologiquement avancés et ceux capable de fournir une abondante main-d'œuvre disciplinée et bon marché.

Pourtant, il laissa largement de côté les pays de l'Amérique latine, la plupart d'entre eux limités à l'exportation des matières premières. Le développement des chaînes de valeur s'est transformé en un piège pour les pays qui pour des raisons historiques, basèrent leur industrialisation sur leurs marchés nationaux.

L'approche comparative : De la même manière, notre approche semble ratifier le pouvoir explicatif de l'approche comparative. L'accélération des changements à l'échelle internationale, en particulier le *boom des matières premières*, avait renforcé l'intégration et la dépendance d'une partie importante des économies du Brésil et de l'Argentine par rapport aux chaînes de valeur mondiales. À ces conditions extérieures s'est ajoutée la situation interne de chacun des deux pays. La comparaison entre l'Argentine et le Brésil fit remarquer le jeu entre les facteurs clé derrière les incitations des acteurs économiques, et les conditions particulières qui les amènent à articuler différentes types de réponses.

Le risque du déterminisme : Notre travail peut aussi servir d'avertissement contre le déterminisme théorique. La mondialisation n'est inévitable ou

inexorable. Bien sûr, elle est le résultat de forces économiques et politiques mises en place à l'échelle mondiale. Cependant, elles peuvent être renforcées ou changées. De la même manière que les accords de libre-échange et les règles du système multilatéral de commerce stimulèrent la mondialisation, de puissantes contre forces sont aussi en place.

Dans le cas de l'Argentine et du Brésil, compte tenu de leur taille relative, leur réaction positive ou négative en ce qui concerne la mondialisation s'avérerait incapable de modifier les tendances en jeu. Pourtant, que se passerait-il si, dans un pays central pour l'économie internationale, les mêmes forces et acteurs pouvaient se rassembler autour d'une vision défensif contre la mondialisation ? Nous croyons qu'il fut suffisamment démontré dans notre travail que les coalitions socio-économiques peuvent changer les choix de politique commerciale et industrielle.

Le rôle des coalitions : Les tendances de l'économie mondiale ne sont pas encore écrites parce qu'il reste toujours de la place pour la politique et le jeu des forces sociales. Il est vrai que, pour les pays comme l'Argentine et le Brésil la mondialisation est un fait qu'ils ne peuvent guère changé. Mais il n'est pas moins vrai qu'il leur reste d'essayer de diverses stratégies d'adaptation. À cet égard, nous avons constaté comment la mondialisation changea le positionnement des acteurs nationaux par rapport aux politiques commerciale et industrielle. Les incitations en faveur de l'intégration à l'économie mondiale sont aujourd'hui plus fortes qu'il y a vingt ans. Des factions du secteur industriel, anciennement favorables à la protection, changent leurs stratégies d'appropriation des rentes.

Pourtant, ce n'est pas le cas de tous. Il y a toujours des secteurs qui, à cause de leur faible capacité de s'insérer dans les chaînes de valeur, n'ont plus d'option que plaider pour la continuité de la protection.

Nous avons identifié trois types de réaction à la mondialisation : libéral, purement défensive et l'option néo développementaliste. Cette dernière, choisie par l'Argentine et le Brésil, s'avérée très difficile à mettre en oeuvre dans les conditions réelles des bouleversements politiques (les demandes des factions), économiques (le stock de 2008-2009) et les limitations institutionnelles à l'heure de mettre en place des politiques cohérentes de développement industriel.

L'autonomie de l'État : nous avons défini l'autonomie de l'État de manière minimaliste. Il serait pas plus que la capacité d'arbitrer entre divers factions ou intérêts par rapport à la politique économique, commerciale et industrielle. Notre travail semble démontrer les conditions difficiles pour le maintien de l'autonomie de l'État, les conditions éphémères dans lesquelles elle peut se développer. Nous avons constaté, d'ailleurs, le risque plus que présent, de capture des politiques par des secteurs ou factions dont les preneurs des décisions auraient besoin de soutien.

Les institutions : En effet, au niveau d'analyse des États nationaux, notre approche souligne aussi la pertinence de tenir compte du rôle des dispositifs institutionnels. Les parcours différents de la politique commerciale et industrielle en l'Argentine et au Brésil semblent répondre, non seulement aux différentes positions par rapport aux chaînes de valeur mondiales ou à cause des coalitions socio-économiques. Leur conception a répondu aussi à différentes capacités héritées dans la bureaucratie de l'État, les programmes adoptés dans le passé, même disparus et, bien sûr, aux liens entre les agences de l'État et le secteur privé. Ce dernier a aussi montré des capacités d'influence très différentes en l'Argentine et au Brésil. L'organisation et la cohésion de leurs organisations de représentation jouèrent à cet égard un rôle clé.

L'intégration régionale : Nous avons eu l'occasion de constater de quelle manière l'intégration régionale fait partie de la politique commerciale et industrielle et la stratégie d'intégration à l'économie mondiale dans son ensemble. Loin d'être un projet tourné vers l'intérieur, le régionalisme est toujours aussi une stratégie vers l'extérieur. Pour les deux raisons, la cohérence et la consistance d'un projet d'intégration régionale restent sur la convergence des stratégies de chaque État membre par rapport à la mondialisation.

Cela est encore plus valable lorsque le projet régional est intégré par des pays en développement. Dans ce cas, en dépit du projet régional, les liens avec l'économie mondiale restent plus importants que les liens entre les États membres du projet régional. Souvent, le secteur de l'économie nationale le plus compétitif et plus dynamique est le moins intéressé par le projet régional. Sa priorité reste l'intégration vers les chaînes de valeur mondiales. En conséquence, la politique de l'intégration régionale devient subordonnée au positionnement des acteurs économiques vers la mondialisation, et non pas par rapport au projet régional lui-même.

Leçons du point de vue de la politique commerciale de l'Argentine et du Brésil

Les coalitions et l'autonomie des États argentin et brésilien

En Argentine et au Brésil, les gouvernements élus en 2003 avec l'appui électoral des travailleurs organisés mais aussi grâce à la mobilisation des masses plus marginalisées, réorganisèrent des coalitions « développementalistes » à l'abri d'une relative autonomie de l'État rendue possible par l'appropriation d'une partie des revenus extraordinaires engendrés par le boom des *commodities*. Au début, tout au moins, les classes propriétaires ont accepté la captation d'une partie de leurs rentes extraordinaires, car cela rendait possible l'expansion des marchés de consommation dont les groupes économiques et les sociétés transnationales tiraient également profit.

Mais le cercle vertueux de rentes extraordinaires-croissance économique-grande coalition de classes/État commençait à montrer des signaux d'épuisement après quelques années. Au fur et mesure que le cycle économique exposait les limites des choix de politique économique, - précisément via une vulnérabilité accrue face aux pressions extérieures -, la marge de manœuvre des gouvernements se rétrécissait.

La chute de prix des matières premières et la crise mondiale déclenchée à partir de 2009 a ajouté des tensions aux coalitions au sommet du pouvoir et a encouragé en Argentine et au Brésil la formation de contre-coalitions qui cherchaient elles-aussi l'appui électoral des classes moyennes. Mais c'était surtout sur le plan du jeu politique des corporations (organisations patronales, syndicales et agences de l'État) que s'est déroulé le véritable conflit pour la direction de la politique économique.

Après l'année 2011 les tensions accumulées se sont écoulées de manière très différente dans chaque pays. En Argentine l'isolement progressif de la coalition sociale au pouvoir renforça l'esprit partisan de la politique économique, puisqu'il a été privilégié le soutien populaire lors des élections d'octobre 2011 au détriment de la rationalité à long terme de la politique développementaliste. Les mesures successives prises en ce qui concerne les tarifs d'exportation en constituent un exemple.

Au Brésil, en revanche, la coalition au pouvoir comptait dès le début d'importants représentants d'intérêts économiques. La faiblesse de la performance économique a refroidi la relation du gouvernement avec la classe moyenne et même les classes populaires. De grosses manifestations ont eu lieu en juin et juillet 2013. L'urgence pour relancer la croissance économique a propulsé le gouvernement dans les bras des secteurs les plus conservateurs de la coalition. La politique économique a pris alors un tournant plus orthodoxe. Après les élections d'octobre 2014, des représentants des organisations de l'industrie, les finances et des agriculteurs occupent les postes de ministres au Conseil de ministres brésilien.

La détérioration des conditions macroéconomiques furent, finalement, derrière la fracture des coalitions populaires-productivistes, tant à en Argentine qu'au Brésil.

En Argentine, le gouvernement choisit de privilégier le secteur des salaires et des petites entreprises, en sacrifiant la stabilité macroéconomique et sa relation avec la classe moyenne et les grandes entreprises nationales et étrangères, dont dépend une grande partie de l'économie concentrée et dénationalisée par des crises économiques successives.

Au Brésil, le gouvernement tenta jusqu'en 2015, de maintenir un modèle d'expansion du marché intérieur qui assura un plus grand pouvoir d'achat aux salariés et un haut niveau de demande pour les entreprises brésiliennes. Lorsque le déficit public semblait rendre inévitable l'ajustement

budgétaire, le gouvernement décida de sacrifier sa base électorale au profit des agents économiques. Ceux-ci, cependant, sont restés impassibles lorsque la crise politique se déroulait.

Le gouvernement de la Présidente Mme Rouseff perdit le soutien populaire, d'abord, et la confiance des acteurs économiques, après. Mariage de convenance, finalement, les industriels quittèrent le navire une fois qu'ils aperçurent à l'horizon la possibilité d'un nouveau tour de la politique économique.

Les difficultés de consistance des politiques industrielle et commerciale

Pour l'Argentine et le Brésil, la solvabilité fiscale et la stabilité économique, consolidées en 2003-2005, ouvraient la porte à une véritable résurgence de politiques de développement industriel. Les instruments et mesures adoptées dans chaque pays montraient des différences importantes reflétant des capacités étatiques et des conditionnements idéologiques très déterminés.

Dans le contexte du développement de ces chaînes de valeur, la politique industrielle en Argentine et au Brésil prit la forme d'une tentative de « discrimination positive » en faveur de l'augmentation du degré de contenu local de la production. Tandis qu'en Argentine, une politique de contenu local fut utilisée de manière purement défensive, au Brésil une combinaison de politiques offensives et défensives fut utilisée.

Pendant le premier mandat du Président M. Kirchner, nous ne pouvons pas trouver une politique industrielle proprement dite. En revanche, une combinaison de taux d'échange déprécié, politique monétaire expansive, augmentation des salaires et blocage de prix de l'énergie et des droits à l'exportation différenciels prirent leur place. Au Brésil, en revanche, la politique industrielle a démarré comme antidote à la politique macroéconomique d'abord (le *PITCE*), et comme instrument de consolidation de la croissance économique plus tard (le *PDP*).

Cependant, le développement progressif des contradictions dans la politique économique et la crise économique internationale imprimèrent leur marque sur la politique industrielle. En Argentine, ils impulsèrent les premières initiatives de promotion industrielle, mais aussi ils donnèrent de force aux mesures commerciales défensives. Au Brésil ils conditionnèrent la mise en oeuvre du *PDP* et influencé la conception du plan de relance économique de Mme Dilma Rousseff. Dans les deux cas, les préoccupations défensives par rapport au commerce international et le maintien de l'activité économique de l'emploi furent les axes majeurs, plutôt que la cohérence et consistance entre instruments, mesures, secteurs bénéficiés et objectifs déclarés.

Vers les années 2014/2015, il était évident que la politique industrielle argentine, subordonnée aux limitations des devises de l'ensemble de l'économie et limitée pratiquement à des mesures en frontière, avait sous-

estimé les transformations subies par la structure productive du pays. En effet, la libéralisation des années 90 avait comporté des conséquences renforcées par la crise de 2001. D'une part, les entreprises qui avaient survécu à l'ouverture commerciale avaient développé des liens plus étroits avec l'économie internationale. Elles se plaçaient au début de chaînes de production internationale comme exportatrices de matières premières, ou bien elles dépendaient de l'importation de biens intermédiaires pour la production de biens finaux.

Au Brésil, à partir des années 2009/2010, il commençait à devenir évident que les mesures de politique industrielle et commerciale adoptées jusqu'à ce moment-là avaient échoué à l'heure d'éviter que les bénéfices de la stratégie de croissance fondée sur la consommation intérieure soient capturés par les importations. Cependant, contrairement au cas de l'Argentine, où les autorités décidèrent - à cause des restrictions macroéconomiques - d'emprunter jusqu'au bout le chemin des mesures commerciales en frontière, au Brésil, le résultat fut le retour à l'ordre du jour de la question de la compétitivité et de la faible productivité de l'industrie.

Les organisations de représentation de l'industrie en Argentine et au Brésil

La conception des politiques commerciale et industrielle en Argentine et au Brésil montra des capacités et savoir-faire institutionnels différents. Mais il n'est pas moins vrai que la même asymétrie institutionnelle se trouve aussi au niveau de l'organisation de la représentation des intérêts des chefs d'entreprise.

Agissant sur une nouvelle scène nationale et internationale, depuis les années 90, l'objectif principal de la *CNI* devint de plus en plus la compétitivité du secteur industriel brésilien et son intégration dans l'économie mondiale (Cabral, Castro Gomes, Fonseca Araujo, 2010). La *CNI* a joué aussi un rôle significatif autour de son programme de réduction du *Custo Brasil* qui fut lancé en 1996. L'activisme rénové de la *CNI* et de la *FIESP* a été encore renforcé par les chefs d'entreprise qui ont occupés leurs présidences.

Cette configuration très spécifique de la politique brésilienne et de la représentation des intérêts des chefs d'entreprise brésiliens, a eu une conséquence particulière. Le débat le plus important sur la politique économique et, plus spécifiquement, sur la politique industrielle a eu lieu entre les factions au sein du propre gouvernement, en dépit du dialogue public et ouvert de l'État avec les organisations de représentation des entreprises.

En revanche, en Argentine l'organisation du secteur industriel se montrait affaiblit par des divergences internes, reflet de l'hétérogénéité du paysage productif qu'avait émergé de la crise. Ces divergences ont été exploitées par les gouvernements successifs afin de s'assurer le soutien d'une partie du secteur industriel. L'ensemble de l'industrie argentine, contrairement à son

homologue brésilien, n'était pas en capacité d'influencer de manière passive l'ordre du jour commerciale et industriel.

L'intégration régionale

La première question posée dans ce travail interpela les causes des problèmes de coordination entre l'Argentine et le Brésil au sein du MERCOSUR. En 1991 la création du bloc sud-américain avait conjugué les objectifs du Brésil et de l'Argentine de bâtir une plateforme pour leur intégration dans l'économie mondiale. Cette économie a, pourtant, changé dans les derniers vingt dernières années. Loin de consolider des blocs économiques relativement fermés, les chaînes de valeur stimulèrent un nouveau niveau d'ouverture de l'économie nationale. Seulement le Brésil était en condition, grâce à l'existence d'un secteur importante de l'économie capable de s'insérer avec du succès dans les chaînes de valeur, de nourrir une coalition politique et économique capable d'amener vers l'avant un tel processus.

Cela nous explique la dynamique de la négociation entre le MERCOSUR et l'Union européenne. Dans le cas de l'Argentine, l'absence des conditions claires pour profiter de manière avantageuse des chaînes de valeur mondiales, rendre la politique commerciale d'ouverture plus dépendante du degré d'autonomie du gouvernement à l'égard des acteurs économiques et sociaux.

La négociation avec l'Union européenne nous montre aussi les tensions déclenchées entre les intérêts régionaux et mondiaux dans le cas des économies en développement. La négociation avec l'Union européenne mit en cause l'existence même du MERCOSUR parce que pour les pays en développement les relations avec l'économie mondiale restent toujours plus importantes que celles qui relient les membres du projet régional. En effet, dans le cas du MERCOSUR, les flux de commerce plus important et la source principale de technologie et investissement reste hors l'Union douanière. Voici, donc, les difficultés supplémentaires posées par la mondialisation à la régionalisation en Amérique latine.

Dans des circonstances pareilles, le MERCOSUR n'était plus en conditions d'être le véhicule de la politique commerciale et industrielle de l'Argentine ou du Brésil.

Bibliographie

Bibliographie de l'Introduction

Banga R. (2014). « Linking into Global Value Chains Is Not Sufficient : Do You Export Domestic Value Added Contents? ». *Journal of Economic Integration*. Vol.29 No.2, June 2014, 267~297 <http://dx.doi.org/10.11130/jei.2014.29.2.267>.

Banque Mondiale. <https://data.worldbank.org>, données disponibles le 30 mars 2018.

Bouzas, R. (2004). "La dinamica institucional y normativa : un balance". *Boletín Informativo Techint*. Volume 315. Septembre-décembre 2004. pp. 63-81. Numero dédié au MERCOSUR.

Bresser-Pereira, L. C. (2007). "Burocracia publica e classes dirigentes no Brasil". *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007.

Cox, R. (1987). *Production, Power and World Order*, Columbia University Press, New York.

Evans, P. (1995). *Embedded Autonomy*, Princeton, Princeton University Press.

Evans, P., Rueschmeyer, D., Skocpol, T. (1985) *Bringing the State back in*. Cambridge, Cambridge University Press.

Gereffi, G., Humphrey, J., Sturgeon, T. (2005). "The Governance of global value chains". *Review of International Political Economy*. London School of Economics. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290500049805>.

Hall, P. (1989). *The Political Power Of Economic Ideas : Keynesianism Across Nations*, Princeton University Press.

Kaplinski, R. (2005). *Mondialisation, Poverty and Inequality*. Malden, Polity Press.

O'Donnell, G. (1977). "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, Vol. 16, No. 64 (Jan. - Mar., 1977), pp. 523-554
Stable URL : <http://www.jstor.org/stable/3466679> . Accessed : 20/07/2012 15 :20.

OECD, (2014a). *Global Value Chains : Challenges, opportunities and implications for Policy*. OECD, WTO and World Bank Group Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting Sydney, Australia, 19 July 2014.

Peters, B.G. (2012), *Institutional theory in political science : The new institutionalism*, 3rd edn. Continuum, New York.

Poulantzas, N. (1984), *Sociologia*. Org textes : P. Slveira. Sao Paulo. Atica.

Sikking, K. (1991), *Ideas and Institutions : Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca and London : Cornell University Press, 1991.

Sørensen, A. "Toward a Sounder Basis for Class Analysis," *American Journal of Sociology* 105 :6, pp. 1,523–58.

Strange, S. (2011). *Le retrait de l'État*. Paris. TempsPrésent. Première Edition (1996). Cambridge University Press.

Bibliographie de la Première partie

Agosin, 2009. M. Y Bravo Ortega, C. (2009). *The emergence of new successful export activities in Latin America : the case of Chile*. IDB Publications. Working Paper 44838. BID.

Arbilla, J.M. (2000). Arranjos Institucionais e mudança conceitual nas políticas exteriores argentina e brasileira (1989-1994). *Contexto Internacional*. Volume 22, nº 2, julho/dezembro 2000, pp. 337-385.

Arrighi, G. et Drangel, J. (1986). "The Stratification of the World Economy : An Exploration of the Semiperipheral Zone", *Review* 10, no. 1 (1986) : 9–76.

Bacha, E. (2014). "Integrar para crescer : o Brasil na economia mundial". *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. Nº 118, Janeiro - Março de 2014 .

Barcena, A., Manservisi, S. et Pezini, M (2017). *Development in Transition*. https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/op-ed-dit21-20170704_en.pdf.

Barzel (1997). *Economic Analysis of Property Rights*. 2nd ed. NY. Cambridge University Press.

Battistella, D., (2012). *Théories des relations internationales*. Paris : Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques.

Bekerman y Dulcich, (2013). *La inserción internacional de la Argentina. ¿Hacia un proceso de diversificación exportadora?*. Revista de la CEPAL, No 11, 2013.

Borzel, T. et T. Risse (2009). *The Rise of (Inter-) Regionalism : The EU as a Model of Regional Integration*. Paper presented at the Annual Convention of the American Political Science Association, Toronto, Canada, September 2-6, 2009.

Bosch, R. (2009). Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial. *Revista del Centro de Economía Internacional*. Número 14. Abril de 2009. p. 117-132.

Bouzas (2004). “La dinamica institucional y normativa : un balance”. *Boletín Informativo Techint*. Volume 315. Septiembre-décembre 2004. pp. 63-81. Numero dedié au MERCOSUR.

Boyer R. (2004), *Théorie de la régulation*, 1. Les fondamentaux, Paris, La découverte, collection Repères.

Bozzalla, C., Espora, A., Rozemberg, R. (2006). “El MERCOSUR, de la diplomacia negociadora a la articulación productiva.” *Boletín Informativo Techint*, no 319, enero-abril 2006. pp. 29-52.

Bresser-Pereira, L. C. (2007). “Burocracia publica e classes dirigentes no Brasil”. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007.

Bresser-Pereira, L. C., et D. Theuer (2012). “Um Estado novo-desenvolvimentista na América Latina?”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.

Bretherton, C. & Vogler, J., (2006), *The European Union as a global actor*, 2nd edn., Routledge, London. En ligne : <http://www.loc.gov/catdir/toc/ecip0514/2005017285.html>.

Bruff, I. (2010). “European varieties of capitalism and the international”. *European Journal of International Relations*. 16(4) 615–638.

Burges, S. (2005). “Bounded by the Reality of Trade : Practical Limits to a South American Region”. *Cambridge Review of International Affairs*, 1 8 :3,437 — 454.

(2008). “Consensual Hegemony : Theorizing Brazilian Foreign Policy after the Cold War”. *International Relations*. no. 22 ; 65. doi : 10.1177/0047117807087243

Cafruny, A. & Ryner, J. (2009). Critical Political Economy. In Wiener, A. & Diez, T. (2009) *European Integration Theory*, Oxford. Oxford University Press. Premier édition 2004.

Caixeta Arraes, V. (2010), “The Brazilian Business World : The difficult adaptation to Globalization”, *Rev. Bras. Polít. Int.* 53 (2) : 198-216 [2010].

Cameron, F., (2010), *The European Union as a Model for Regional Integration*. Council on Foreign Relations Press. En ligne : <http://www.cfr.org/world/european-union-model-regional-integration/p22935>

Canuto, O, M. Cavallari et J. G. Reis (2013). “O Desafio da

competitividade para o Brasil : uma avaliação comparada do desempenho das exportações nos últimos 15 anos". *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, 112 : 4-23.

Caporaso, J. (1999). "Toward a Normal Science of Regional Integration". In **Wallace, H., Caporaso, J.; Schamp, F. et Moravcsik, A., (1999)**, "Review section symposium : The choice for Europe : Social purpose and state power from Messina to Maastricht"; *Journal of European Public Policy*; 6 :1; March 1999, 155-179.

Cardoso, F., Faletto, E. (1979). *Dependency and Development in Latin America*. Berkeley. University of California Press.

Cattaneo, O., Gereffi, G. et Staritz, C. (2010). *Global value chains in a postcrisis world : a development perspective (editors)*. World Bank;

CEPAL (2016). *Horizonte 2030. La igualdad en el centro del desarrollo sostenible*. CEPAL.

Cerny, P. (1997) 'Paradoxes of the Competition State : The Dynamics of Political Globalization', *Government and Opposition*, 32 (1), pp. 251-274.

Chang Ha Joon (2003). *Kicking Away the Ladder : The "Real" History of Free Trade*. Foreign Policy In Focus (FPIF).

Coatz, D. Dragún, P. y Sarabia, M. (2014). « Rentabilidad en la industria argentina a 12 años de la crisis de la convertibilidad ». *Boletín Informativo Techint*, N° 343;

Cox, R. (1981) "Social Forces, States and World Orders : Beyond International Relations Theory", *Millennium : Journal of International Studies*, 10 (2), pp.126-155.

(1983) "Gramsci, Hegemony and International Relations : An Essay in Method". *Millennium : Journal of International Studies*, 12 (2), pp.162-172.

(1987). *Production, Power and World Order*, Columbia University Pres, New York.

Diniz, E. (2010). "States, Varieties of Capitalism and Development in Emergent Countries". *Desenvolvimento em debate*, v.1, n.1, jan.-abril 2010, p.7-27.

Diréction Generale de Commerce de la Commission Européenne (2014) Document [http ://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/](http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/)

Drope, J. (2007). *The Political Economy of Nontariff Trade Barriers in*

Emerging Economies. Political Research Quarterly, Vol. 60, No. 3 (Sep., 2007), pp. 401-414.

Evans, P. (1995) *Embedded Autonomy : States and Industrial Transformation*. Princeton University Press.

Evans, P., Rueschmeyer, D., Skocpol, T. (1984) *Bringing the State back in*. Cambridge, Cambridge University Press.

Fioretos, O., Falleti, T. et Sheingate (2013). *A Historical Institutionalism in Political Science*, https://noticide.files.wordpress.com/2013/11/tulia-falleti_historical_institutionalism_290513.pdf.

Flemes, D. (2010). "A visao brasileira da futura ordem global". *Contexto Internacional*. Vol. 32. no 2. junho/dezembro 2010. pp. 403-436.

Fossati, V., Iborra, M. F., Molina, A. (2015). "Herramientas de política industrial cuestionadas en la OMC". *Revista Argentina de Economía Internacional*, Número 4, marzo, pp. 30-53.

Frieden, J. et D. Lake eds. (1995). *International Political Economy. Perspectives on Global Power and Wealth*. Londres, Routledge.

Fuentes, J.A. (1994). "El Regionalismo Abierto y la Integración Económica". *Revista de la CEPAL*, N° 53, Agosto de 1994; 81-90.

Genna G. et Ph. Lombaerde (2010). "The Small N Methodological Challenges of Analyzing Regional Integration". *Journal of European Integration*. (UNU-CRIS), Bruges, Belgium. Online publication date : 09 November 2010.
<http://www.informaworld.com/smpp/title~content=t713393849>

Gereffi, G., Humphrey, J., Sturgeon, T. (2006). "The Governance of global value chains". *Review of International Political Economy*. London School of Economics. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290500049805>.

Gill, S. (2008). *Power and Resistance in the New World Order*. London and New York. Macmillan-Palgrave. Second fully revised updated & enlarged edition.

Gilpin, R. (1992). *The Political Economy of International Relations*. Princeton. Princeton University Press. Première édition 1987.

Gomez Mera, L. (2005). "Explaining Mercosur's Survival : Strategic Sources of Argentine-Brazilian Convergence". *Journal of Latin American Studies*. 37. 109-140. Cambridge University Press.

(2009) "Domestic constraints on regional cooperation : Explaining trade conflict in MERCOSUR". *Review of*

International Political Economy, Volume 16, Issue 5, December 2009. <http://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09692290802454216#.VlYqC5HnIEQ>

(2013). *Power and Regionalism in Latin America*. University of Notre Dame Press.

Gourevitch, P. (1986). *Politics in hard times : Comparative Responses to International Economic Crises*, Cornell University Press.

(2013). Choice and Constraint in the Great Recession of 2008. In Finnemore, M. & Goldstein, J. (Eds). *Back to Basics : State Power in a Contemporary World*. (196-217). Oxford : Oxford University Press.

Guerrero Valencia, (2012). *Construcción del concepto de "regionalismo abierto" en el ABC : el período 1990-2010*. Article électronique publié le 13 septembre 2012. Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile. <http://www.iei.uchile.cl/noticias/85032/construccion-del-concepto-de-regionalismo-abierto-en-el-abc>.

Haas, E. ed. (2004) (1958). *The uniting of Europe : political, social, and economic forces, 1950–1957 (3rd ed.)*. Notre Dame, Indiana : University of Notre Dame Press.

(1961). "International Integration : The European and the Universal Process". *International Organization* (15-3) 366-92.

Hall, P. (1989). *The Political Power Of Economic Ideas : Keynesianism Across Nations*, Princeton University Press.

Hall, P. and David Soskice (2001), *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford University Press.

Hartmann, D. Guevara, M et Jara Figueroa C. (2017). "Linking Economic Complexity, Institutions, and Income Inequality". *World Development*. Vol. 93, pp. 75–93, 2017.

Hausmann, R., Hidalgo, C., Bustos, S. Coscia, M., Simoes, A. et Yildirim, M. (2011), *The Atlas of Economic Complexity*. Puritan Press.

Henderson, J., Dicken, P., Hess, M., Coe, N. et Yeung H. W.-C. (2002) 'Global Production Networks and the Analysis of Economic Development', *Review of International Political Economy*, 9(3) : 436–64.

Hidalgo, C. et Hausmann, R. (2009). "The building blocks of economic complexity », *Proceedings of the National Academy of Ciencias of the United States of America*. vol. 106 no. 26.

Hirst, M., Soares de Lima, M.R.; Pinheiro, L. (2010). "A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios", *Revista Nueva Sociedad*, Dezembro 2010.

Hix, S. (1994). "The Study of the European Community : The Challenge to Comparative Politics." *West European Politics* 17(1) :1-30.

(2007). "The EU as a new political system". In Caramani, D. (ed.) *Comparative Politics*, Oxford University Press.

Hiscox, M. (2002), *International Trade & Political Conflict. Commerce, Coalitions and Mobility*, Princenton, Princenton University Press.

Hoffmann, S., (1964), "The European Process at Atlantic Crosspurposes", *Journal of Common Market Studies*, 3.

(1995) *The European Sisiphus : Essays on Europe, 1964-1994*, Westview Press Boulder, San Francisco Oxford.

Howlett Martin, P. (2013), *La Politique Etrangere du Brésil de Da Silva (Lula)*. Paris. L Harmattan.

Hughes, A. (2000) 'Retailers, Knowledges and Changing commodity Networks : The Case of the Cut Flower Trade', *Geoforum*, 31 : 175–90.

Humphrey, J., et Schmitz, H. (2001). "Governance in Global Value Chains". *IDS Bulletin*. 32.3, 2001 Institute of Development Studies.

Hunter Wade, R. (2010). "What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of "development space". *Review of International Political Economy*. London School of Economics. <http://dx.doi.org/10.1080/096922903100016011902>.

Ianoni, M. (2013). "Autonomy of the state and development in the democratic capitalism". *Brazilian Journal of Political Economy*, vol. 33, nº 4 (133), pp. 577-598, October-December/2013 <http://www.rep.org.br/PDF/133-2.PDF>

Kaltenthaler, K. et . Mora (2002). "Explaining Latin American economic integration : the case of Mercosur", *Review of International Political Economy*, Volume 9, Issue 1, January 2002 *

Kaplinski, R. (2005). *Mondialisation, Poverty and Inequality*. Malden, Polity Press.

Katzenstein, P. (ed) (1978). *Between Power and plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison. University of Winsconsin Press.

Kegel, P.; Amal, M. (2013). "Perspectivas das negociações entre o MERCOSUL e a Uniao Europeia em um contexto de paralisia do sistema multilateral e da nova geografia econômica mundial". *Revista de Economia Politica*. 33 (2). abril/junho 2013. pp. 341-359.

Keohane, R. (1984). *After Hegemony : Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton. Princeton University Press.

Keohane, R. and J. Nye (1977). *Power and Interdependence. World Politics in Transition*. Little, Brown.

Kindelberger, Ch. (1986). *The World in Depression 1929–1939*. University of California Press.

Krapohl, S. (2008). *New institutionalism meets international political economy : a new approach to the study of regional integration dynamics in- and outside of Europe* (Bamberger Online Papers on Integration Research (BOPIR), 1/2008). Bamberg : Universität Bamberg, Fak. Sozial- und Wirtschaftswissenschaften, Lehrstuhl für Internationale Beziehungen. <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ss0ar-130498>.

Krapohl, S., Fink, S., (2011), *Different Paths of Regional Integration : Trade Networks and Regional Institution-Building in Europe, Southeast Asia and Southern Africa*, Bamberg, viewed 26 November 2012, from <http://sebastiankrapohl.files.wordpress.com/2012/10/krapohl-fink-jcms-revision-final.pdf>.

Krasner, S. (1981). "Structural causes and regimes consequences : regimes as intervening variables". *International Organization*. Volume 36, 2. Springtemp. Pp 185-205.

Laursen, F. (ed.), 2010, *Comparative regional integration : Europe and beyond*, Ashgate Pub., Farnham, Surrey, [England], Burlington, VT. (https://www.ashgate.com/pdf/SamplePages/Comparative_Regional_Integration_Intro.pdf)

Leeds, N. (2013). "Structural Inequality, Quasi-rents and the Democratic Peace : A Neo-Ricardian Analysis of International Order", *Millennium - Journal of International Studies*. 2013 41 : 491.

Lindberg, L. et S. Scheingold (eds.) (1971). *Regional Integration : Theory and Research*. Cambridge, Massachussets : Harvard University Press.

Lorenzo, J. (2006). *Obstacles to Total Economic Integration in Regional Trade Blocs : The Case of Mercosur*. Honors College Theses.Paper 43.

Malamud, A. (2005). “Presidential Diplomacy and Institutional underpinnings of MERCOSUR : an Empirical Examination”. *Latin American Research Review*. 40 (1) : 138-64).

(2008). “La agenda interna del MERCOSUR : interdependencia, liderazgo, institucionalización”. Jaramillo, G, *Los nuevos enfoques de la integración : más allá del nuevo regionalismo*. pp 115-137. Quito : FLACSO Sede Ecuador.

(2010), “Theories of Regional Integration and the Origins of Mercosur”, Franca Filho M. (ed.), *The law of MERCOSUR*, pp. 9–28, Hart, Oxford [u.a.].

(2011). “A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy”. *Latin American Politics and Society*. Volume, 53, Issue 3, p. 1-24. Automme 2011.

Malamud, A. et Gardini, G., (2012), “Has Regionalism Peaked The Latin American Quagmire and its lessons”. *The International Spectator : Italian Journal of International Affairs*, 47 :1, 116-133.

Mansfield, E. et Milner, H. (1999). “The New Wave of Regionalism”. *International Organization*, Vol.53, Nº 3; Summer, 1999; 589-627.

Markwald, R. (2014). “Inserção do país na economia mundial : qual a singularidade do Brasil? “. *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. Nº 118, Janeiro - Março de 2014
[http ://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/118_RM.pdf](http://www.funccex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/118_RM.pdf)

Mattli, W., (1999a), *The logic of regional integration : Europe and beyond*, Cambridge Univ. Press, Cambridge.

(1999b), ‘Explaining regional integration outcomes’, *Journal of European Public Policy* 1999, 1–27.

Mattli, W. et Stone Sweet, A. (2012). “Regional Integration and the Evolution of the European Polity : On the Fiftieth Anniversary of the Journal of Common Market Studies”. *Journal of Common Market Studies*. Volume 50. Number S1. pp. 1–17. [http ://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5637&context=fs_s_papers](http://digitalcommons.law.yale.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=5637&context=fs_s_papers)

Marcones de Souza Neto, D. (2011). “A politica externa brasileira nos oito anos do governo Lul). Licoes para a insercao do Brasil no mundo”. De Paula, M. (org.) *Nunca antes na historia desse pais? Um balanço das políticas do governo Da Silva (Lula)*, Rio de Janeiro. Heinrich Boll Stiftung. pp. 100-115.

Milner, H., Tingley, D. (2011). "Who Supports Global Economic Engagement? The Sources of Preferences in American Foreign Economic Policy". *International Organization*. Volume 65. Issue 01. January 2011, pp 37-68.

Moravcsik, A. (1993). "Preferences and power in the European Community : A liberal intergovernmentalist approach". *Journal of Common Market Studies*. 31 (4) : 473–524. doi :10.1111/j.1468-5965.1993.tb00477.x

(1998), *The Choice for Europe. Social purpose and state power from Messina to Maastricht*, Ithaca, Cornell University Press.

Moravcsik, A. Moravcsik, A. et F. Schimmelfennig. (2009). "Liberal Intergovernmentalism" In : Wiener, Antje; Diez, Thomas : *European Integration Theory*. Oxford.

Niemann, A. (2004). *From Pre-theory to Theory? : Developing a Revised Neofunctionalism*. Inst. für Politikwiss.

Niemann, A. et P. Schmitter (2009). "Neofunctionalism". In : Wiener, A; Diez, T. *European Integration Theory*. Oxford University Press.

Nye, J. (1990). "Soft Power". *Foreign Policy*, No. 80, pp.153-171.

OECD, (2014a). *Global Value Chains : Challenges, opportunities and implications for Policy*. OECD, WTO and World Bank Group Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting Sydney, Australia, 19 July 2014.

(2014b). *Interconnected Economies : Benefiting from Global Value Chains*. [http ://www.oecd.org/tad/global-value-chains-library.htm](http://www.oecd.org/tad/global-value-chains-library.htm).

Oatley, T. (2006). *International Political Economy. Interest and Institutions in the Global Economy*. 2nd ed. University of North Carolina.

OCDE (2017). *Development in Transition*. [https ://oecd-development-matters.org/2017/07/11/development-in-transition](https://oecd-development-matters.org/2017/07/11/development-in-transition)

O'Donnell, G. (1977). "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, Vol. 16, No. 64 (Jan. - Mar., 1977), pp. 523-554
Stable URL : [http ://www.jstor.org/stable/3466679](http://www.jstor.org/stable/3466679) . Accessed : 20/07/2012 15 :20.

Pedersen, T. (2002). "Cooperative Hegemony : power, ideas and institutions in regional integration", *Review of International Studies*. N. 28. pp. 677-696.

Peña, F. (1997). Globalization, Trade and Democracy : Regional Focus, Integration and Democracy : The Experience of MERCOSUR. *Economic Reform Today*, December 1997. <http://www.felixpena.com.ar/index.php?contenido=wpapers&wpagno=documentos/1997-12-integration-and-democracy-experience-mercosur>

(2001). “La institucionalidad del MERCOSUR. Realidades, avances y desafíos en la lógica del proceso de integración”. *Boletín Informativo Techint*, no. 305. Enero-marzo 2001. pp. 81-112.

Perales, J. (2003). A Supply-side Theory of International Economic Institutions for the Mercosur. In Finn Laursen (ed.). *Comparative Regional Integration : Theoretical Perspectives*. Aldershot : Ashgate.

Pereira Lamoso, L. (2012). “Neodesenvolvimentismo” brasileiro : implicaciones para la integración regional en el Mercosul” , *Revista Soc. & Nat.*, Uberlândia, ano 24 n. 3, 391-404, set/dez.

Peters, B.G. (2012), *Institutional theory in political science : The new institutionalism*, 3rd edn. Continuum, New York.

Peterson, J (1995), “Decision Making in the European Union : Towards a Framework for Analysis”, *Journal of European Public Policy*, 2 (1).

Pollack, P. (2009). “The New Institutionalism in European Integration” in Wiener et Diez eds. (2009) *European Integration Theory*. Oxford. Oxford University Press.

Poulantzas, N. (1984), *Sociologia*. Org textos : P. Slveira. Sao Paulo. Atica.

Puntigliano, A. (2008). “Going global : An organizational study of Brazilian Foreign Policy”. *Revista Brasileira de Política Internacional*. 51 (1). pp. 28-52.

Putnam, R., Evans. P., Jacobson, H. (Eds) (1988). *Double-edged Diplomacy : International Bargaining and Domestic Politics*. University of California Press.

Reuveny, R. et Thompson, W. (2008). “Uneven Economic Growth and the World Economy’s North–South Stratification”, *International Studies Quarterly* 52, no. 3 (2008) : 579–605.

Risse, T. (2009). “Social Constructivism in European Integration” in Wiener et Diez eds. (2009) *European Integration Theory*. Oxford. Oxford University Press.

Robinson,W. (2007) “Beyond the Theory of Imperialism : Global Capitalism and the Transnational State”, *Societies Without Borders*. N 2.

(2010). *Latin America and Global*

- Capitalism*. J. Hopkins University Press.
- Rodrik, D. (2004).** *Industrial Policy for the twenty first century*. KSG Working Paper, No. RWP04-047.
- Rogowski, R. (1989).** *Commerce and Coalitions : How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton, NJ : Princeton University Press.
- Rosamond, B. (2000).** *Theories of European Integration*, Macmillan Education.
- Rosati, J., Hagan, J. & Sampson, M. (1994).** The Study of change in Foreign Policy, in Rosati, J., Hagan, J. & Sampson, M. *Foreign Policy Restructuring*. University of South Carolina Press, pp 3-21.
- Saad-Filho, A. et Aryes, A. (2008)** 'Production, Class, and Power in the Neoliberal Transition : A Critique of Coxian Eclecticism.' In : Ayers, Alison J., (ed.), Gramsci, Political Economy and International Relations Theory : Modern Princes and Naked Emperors. London : Pelgrave Macmillan, pp. 109-132.
- Saad Filho, A. (2014).** "The Rise of the South : Global convergence at last?". *New Political Economy* ; 2014; Vol. 19 (4).
- Salomon, M., Pinheiro, L. (2013).** "Análise de Política Externa e Política Externa Brasileira : trajetória, desafios e possibilidades de um campo de estudos", *Revista Brasileira de Política Internacional*, 56 (1) : 40-59.
- Schneider, B. R. (2009).** Comparing Capitalisms : Liberal, Coordinated, Network and Hierarchical Varieties. Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America. *Journal of Latin American Studies*, 41, 2009.
- Scheingart, D.y Coatz, D. (2015).** *Qué modelo de desarrollo para Argentina?*. Boletín Informativo Techint, 349.
- Schenoni, L. (2012).** "As possíveis causas domésticas da liderança brasileira na América do Sul". *Contexto Internacional*. Vol. 34. no. 2, julho/dezembro 2012. pp. 659-691.
- Schimmelfennig, F. (2010).** "The normative origins of democracy in the European Union : Toward a transformationalist theory of democratization". *European Political Science Review*, 2(2), 211-233. doi :10.1017/S1755773910000068.
- Schmitter, P. (1971).** "A Revised Theory of Regional Integration." *Regional Integration : Theory and Research*, eds. Leon N. Lindberg and Stuart A. Scheingold. Cambridge, Massachusetts : Harvard University Press.
- (1996).** "The Emerging Europolity and its Impact on National Systems of Production". In Roger Hollingsworth, J. et Boyer, R. *Contemporary Capitalism, the Embeddedness of Institutions*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 395-430.

Sikking, K. (1991), *Ideas and Institutions : Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca and London : Cornell University Press, 1991.

Soares de Lima, M. R. (2004), “Aspiracao Internacional e Politica Externa”, *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, No 82, 4-19.

Sørensen, A. (2000). “Toward a Sounder Basis for Class Analysis,” *American Journal of Sociology* 105 :6, pp. 1,523–58.

Strange, S. (2011). *Le retrait de l'État*. Paris. TempsPrésent. Première Edition (1996). Cambridge University Press.

Strange, G. (2011). “China's Post-Listian Rise : Beyond Radical Mondialisation Theory and the Political Economy of Neoliberal Hegemony.” *New Political Economy*. Issue 5 (Nov 2011).

Tussie, D. (2002), ‘Latin America : Contrasting motivations for regional projects’, *Review of International Studies* 35, 169–188.

Van Apeldoorn, B. (2002). *Transnational Capitalism and the Struggle over the European Union*. London. Routledge.

Verdun, A. (2005), “An American–European divide in European integration studies : bridging the gap with international political economy”, Jones, E. Et Verdun, A. (ed.), *The Political Economy of European Integration*, Routledge.

Vigevani, T. Cepaluni, G. (2007), “A Política Externa de Da Silva (Lula) da Silva : A Estratégia da Autonomia pela Diversificação”, *Contexto Internacional*, Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

Viner, J. (1950). *The Custom Union Issue*. Volume 10 de Studies in the administration of international law and organization, Carnegie Endowment for International Peace Division of International Law.

Wade, R; (2010). “What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’”. *Review of International Political Economy*. Vol. 10, No. 4, Tenth Anniversary Issue (Nov., 2003), pp. 621-644.

Wallace, H. (1999). “Piecing the Integration Jigsaw Together”. In **Wallace, H., Caporaso, J.; Schamp, F. et Moravcsik, A., (1999),** “Review section symposium : The choice for Europe : Social purpose and state power from Messina to Maastricht”, *Journal of European Public Policy*, 6 :1; March 1999, 155-179.

Warleigh-Lack, A. et L. Van Langenhove, (2010). Introduction. Rethinking EU Studies : The Contribution of Comparative Regionalism in *Journal of European Integration* 32(6) :541-562 November 2010.

Webb, C. (1983). "Theoretical Prospects and Problems", in H. Wallace, W. Wallace et C. Webb (eds), *Policy-Making in the European Community*, 2nd edn. Chichester : John Wiley and Sons.

Weir, M., et T. Skocpol, (1984), "State Structures and the Possibilities of « Keynesian Responses to the Great Depression in Sweden, Great Britain and the United States". In Evans, P., Rueschmeyer, D., Skocpol, T. *Bringing the State back in*. Cambridge, Cambridge University Press. (pp. 107-168).

Wendt, A. (1992). "Anarchy is what States Make of It : the Social Construction of Power Politics", *International Organization*. 46, no. 2 (Spring 1992) : 391–425.

Williamson, J. (2004). «The Washington Consensus as Policy Prescription for Development». *Institute for International Economics*. Banco Mundial.

UNCTAD (2013). World Investment Report.

(2014). *Key Statistics and Trends in International Trade*. Year 2014.

WIPO (2016) *World Intellectual Property Indicators 2016*. WIPO.

Yeats, A. (2001) 'Just How Big is Global Production Sharing?' in S. Arndt and H. Kierzkowski (eds), *Fragmentation : New Production Patterns in the World Economy*, Oxford : Oxford University Press, pp. 108–43.

Bibliographie de la deuxième partie

ABDI (2014). *Plano Brasil Maior. Balanço Executivo 2011-2014*.

Abrahao, P. et Vieira, E. (2014). *Ciência e tecnologia para o desenvolvimento. Políticas industriais dos governos Da Silva (Lula) et Dilma*, III Congresso Internacional de Ciência, Tecnologia e Desenvolvimento, 20 a 22 de outubro de 2014.

ADEFA (2011). *Anuario Estadístico 2011. Asociación de Fábricas de Automotores*. Buenos Aires.

AFAC (2014). *Comercio exterior autopartista. Año 2013*. Buenos Aires.

Arbilla, J. et Galperin, C. (2014). « Los obstáculos técnicos al comercio en las negociaciones Sur/Sur ». *Revista de Economía Internacional*. CEI. N° 3, pp 93-115.

Bacha, E. (2014). "Integrar para crescer : o Brasil na economia mundial". *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. N° 118, Janeiro - Março de 2014.

Backer, K. D. Et S. Miroudot (2013), “Mapping Global Value Chains”, *OECD Trade Policy Papers*, No. 159, OECD Publishing. <http://dx.doi.org/10.1787/5k3v1trgnbr4-en>

Backer, K. et Yamano, N. (2011). « Données internationales comparatives sur les chaînes de valeur mondiales ». *Les chaînes de valeur mondiales : impacts et implications*. Aaron Sydor rédacteur, Ministre des Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

Banga R. (2014). « Linking into Global Value Chains Is Not Sufficient : Do You Export Domestic Value Added Contents? ». *Journal of Economic Integration*. Vol.29 No.2, June 2014, 267~297 <http://dx.doi.org/10.11130/jei.2014.29.2.267>.

Baldwin, R. (2004). *The Spoke Trap : Hub and Spoke Bilateralism in East Asia*, KIEP Discussion Paper, 04-02.

Ban, C. et M. Blyth (2013) “The BRICs and the Washington Consensus : An introduction”, *Review of International Political Economy*, 20 :2, 241-255, DOI : 10.1080/09692290.2013.779374

Barboza, N. e Souza, J. A. P. (2010). « A Inflexão do Governo Da Silva (Lula) : Política Econômica, Crescimento e distribuição de renda », in : E. Sader e M. A. Garcia (orgs.) *Brasil : entre o Passado e o Futuro*. São Paulo : Fundação Perseu Abramo e Editora Boitempo.

Bekerman M. et Dalmasso, G. (2011). « Asimetrías de políticas en Argentina y Brasil. Efectos sobre la estructura productiva ». *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*. Año XVII, No 25 /Diciembre 2011

Bedritichuk, R. (2016). *Da popularidade ao impeachment : medidas provisórias, mudanças institucionais e a crise política no governo Dilma*. 2016. vi, 164 f., il. Dissertação (Mestrado em Ciência Política)—Universidade de Brasília, Brasília, 2016.

BID/INTAL (2004) *Informe MERCOSUR N° 9*.

Boito Jr, A. (2012). “As bases políticas do neodesenvolvimentismo”. Trabalho apresentado na edição de 2012 do Fórum Econômico da FGV / São Paulo.

Bosch, R. (2009). Las negociaciones comerciales y la reducción del espacio de políticas para el desarrollo industrial. *Revista del Centro de Economía Internacional*. Número 14. Abril de 2009. p. 117-132.

Bresser-Pereira, L. C. (2007). “Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil”. *Rev. Sociol. Polít.*, Curitiba, 28, p. 9-30, jun. 2007.

Bresser-Pereira, L. C., Theuer, D. (2012). “Um Estado novo-

desenvolvimentista na América Latina?”. *Economia e Sociedade*, Campinas, v. 21, Número Especial, p. 811-829, dez. 2012.

Bril-Mascarenhas, T. et Post, A. (2014). *Policy Traps : Consumer Subsidies in Post-Crisis Argentina*. Published online : 10 June 2014 St Comp Int Dev (2015) 50 :98–120 DOI 10.1007/s12116-014-9158-y

Brum, A. et Zilio, M. (2013). « Aspectos da evolução do cambio no Brasil : 1990-2011 ». *Perspectiva*, V. 37, n.138, p.69-80, junho/2013..

Cabral, E, Castro Gomes, S., Fonseca Araujo F. (2010). *Organização e Pressão Política do Empresariado Industrial Brasileiro frente a Regulação Ambiental : estratégias da Confederação Nacional da Indústria – CNI* http://www.anpad.org.br/diversos/trabalhos/EnANPAD/enanpad_2010/ESO/2010_ESO1254.pdf

Calvo, E. (2014). *Legislator Success in Fragmented Congress in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press.

Cano, W. et Gonçalves da Silva, A. (2010). *Política industrial do governo Da Silva (Lula)*. Texto para discussão IE UNICAMP, N° 181, Julho 2010.

Castelan, D. (2014). *Internacionalização econômica e coalizões políticas*, Tese de Mestrado, Universidade do Estado do Rio de Janeiro.

CELS (2003). *Plan Jefes y Jefas, Derecho social o beneficios sin derechos ?*. http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf

CEPAL (2010). *Informe Económico de América Latina y el Caribe 2009-2010 Impacto distributivo de las políticas públicas*. CEPAL, Santiago de Chile.

Cheng, L. Et P. Lombaerde (2011). “Regional Production Sharing Networks and Hub-Ness in Latin America and East Asia”, 32(15) January-June 2011. @Journal. IDB INTAL

Coatz, D. (2011), « Promover el Desarrollo, un desafío sistémico ». *El Economista*, 05 de mayo de 2011.

(2013) « Senderos que no se bifurquen », *Informe Industrial*. 3 de febrero de 2013.

Commission Staff Working Paper (2001). *Implementing Policy for External Trade in the Fields of Standards and Conformity Assessment : A Tool Box of Instruments*, Bruxelles.

Comtrade Database. <http://comtrade.un.org>

Confederação Nacional da Indústria. (2006) *Relatorio.*

(2008). *Relatorio.*

(2009). *Relatorio.*

(2010). *Relatorio.*

(2011). *Relatorio.*

(2012a). *Mapa Estrategico da Industria 2013-2022.*

(2012b). *Relatorio.*

(2013). *Relatorio.*

Contri, A. (2014). “Uma avaliação da economia brasileira no Governo Dilma”, *Indic. Econ. FEE*, Porto Alegre, v. 41, n. 4, p. 9-20, 2014.

Costas, D. (2015). *La columna opositora. La Asociación de Empresarios Argentinos (AEA) y el gobierno de Cristina Fernández de Kirchner*, Razon y Revolucion. <http://razonyrevolucion.org/la-columna-opositora-la-asociacion-de-empresarios-argentinos-aea-y-el-gobierno-de-cristina-fernandez-de-kirchner-dara-costas/>

Curado M. et Muchalak, G. (2015). “O Governo Dilma, da euforia au desencanto”. *Revista Paranaense de desenvolvimento*, Curitiba, v.36, n.128, p.33-48, jan./jun. 2015.

Damill, M. et Frenkel, R. (2015). « La Economía bajo los Kirchner, una historia de dos lustros », in Gervasoni, C. (comp), *Decada ganada ?*. Edicion en formato digital Penguin Random House.

D’Araujo, M. (2015), *Redemocratização e mudança social no Brasil*, Editora FGV.

Diez, C. (2016). *Nestor Kirchner y la CGT de Moyano*. Thèse présenté à la Faculté de Sciences Politiques de l’Université Nationale de Rosario. http://rephip.unr.edu.ar/bitstream/handle/2133/6224/Tesina_%20Clarisa_%20Diez.pdf?sequence=3

Diniz, E. (2001). *Empresariado, Estado e Políticas Públicas no Brasil : novas tendências no limiar do novo milênio*, texte présenté au Seminaire Internacional de Science Politique, Porto Alegre, 05/10/2001, organisé par la PPGCP/UFRGS. http://www.ie.ufrj.br/aparte/pdfs/elidiniz_empresariado_e_politicas_publicas.pdf

(2002). « Empresariado e estratégias de desenvolvimento », *Lua Nova*, N° 55-56— 2002 <http://www.scielo.br/pdf/ln/n55-56/a11n5556.pdf>

(2010). *Empresariado industrial, representacao de interesses e acao politica : trajetória historica e novas configuracoes*, *Politica&Sociologia*, Volume 9, N° 17, outubro 2010.

Diniz et Boschi (2004). *Empresários, Interesses e Mercado. Dilemas do*

desenvolvimento no Brasil. Belo Horizonte, Rio de Janeiro : UFMG/ IUPERJ, 2004.

Drope, J. (2007). *The Political Economy of Nontariff Trade Barriers in Emerging Economies*. Political Research Quarterly, Vol. 60, No. 3 (Sep., 2007), pp. 401-414.

Espa, I. (2015). *Export Restrictions on Critical Minerals and Metals : Testing the Adequacy of WTO Disciplines*. Cambridge University Press.

Estevadeordal, A., J. Blyde et K. Suominen (2013). « As cadeias globais de valor são realmente globais? Políticas para acelerar o acesso dos países às redes de produção internacionais ». *RBCE*. Nº 115, Abril - Junho de 2013 http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/115_AEJBKS.pdf.pdf

Etchemendy, S. et Garay, C. (2011). « Left Populism in comparative perspective ». In Levitsky, S., Roberts, K. (2011). *The resurgence of Latin American left*. Johns Hopkins University Press.

Evans, P., Rueschmeyer, D., Skocpol, T. (1984) *Bringing the State back in*. Cambridge, Cambridge University Press.

Ferraz (2009). « Retomando el debate : la nueva politica industrial del gobierno Da Silva (Lula) ». *Planejamento e políticas públicas*. N. 32, jan./jun. 2009.

Ferraz, L., L. Gutierre, et R. Cabral (2015). *The Manufacturing Industry in Brazil in the era of Global Value Chains*. CCGI - Nº04 Working Paper 402 Working Paper.

FIESP (2014) Documento de Posicao. Propostas de integracao externa da industria. FIESP

Figuerola, E. L. Katz, M. Scarlan et y D Sica (2016). *El futuro del sector automotor en la Argentina y en el MERCOSUR (2025)*. Informe Anexo N 1 Análisis del Programa Inovar -Auto e Inovar -Peças de Brasil. Ministerio de Ciencia y Tecnologia, Republica Argentina.

Filgueiras, L.; Gonçalves, R. (2007) *Economia política do Governo Da Silva (Lula)* . Rio de Janeiro. Contraponto.

Fossati, V., Iborra, M. F., Molina, A. (2015). “Herramientas de política industrial cuestionadas en la OMC”. *Revista Argentina de Economía Internacional*, Número 4, marzo, pp. 30-53.

Freites, R. (2013). *Empresarios y política en la Argentina democrática : actores, procesos y agendas emergentes*, Revista SAAP (ISSN 1666-7883) Vol. 7, No 2, noviembre 2013, 349-363.

Garay, C. (2007). « Social Policy and Collective Action : Unemployed Workers, Community Associations, and Protest in Argentina », *Politics Society*. 2007 35 : 301.

Gereffi, G., Humphrey, J., Sturgeon, T. (2005). "The Governance of global value chains". *Review of International Political Economy*. London School of Economics. <http://dx.doi.org/10.1080/09692290500049805>.

Gerchunoff, P. (2013). « Treinta años de economía en democracia ». *Desarrollo Económico*, Vol. 53, No. 209/210 (ABRIL - DICIEMBRE 2013), pp. 195-222.

Gomez Bruera, H. (2016). « *Da Silva (Lula), El Partido de los Trabajadores y el Dilema de la Gobernabilidad en Brasil*. Fondo de Cultura Economica (format ebooks).

Hall, P. (1989). *The Political Power Of Economic Ideas : Keynesianism Across Nations*, Princeton University Press.

Hall, P, Soskice, D. eds. (2001). *Varieties of Capitalism : The Institutional Foundations of Comparative Advantage*. New York : Oxford University Press.

Heidrich, P. (2005). *Argentina buscando una salida : Kirchner, el FMI y la renegociación de la deuda externa*. *Chronique des Amériques*, Juin 2005, N° 21.

Hiscox, M. (2002), *International Trade & Political Conflict. Commerce, Coalitions and Mobility*, Princenton, Princenton University Press.

Humphrey, J., et Schmitz, H. (2001). "Governance in Global Value Chains". *IDS Bulletin*. 32.3, 2001 Institute of Development Studies.

Hummels, D., D. Rapoport et Yi , K. (2008). « Vertical Specialization and the Changing Nature of World Trade ». *FRBNY Economic Policy Review*. June 1998.

Hunter, W. (2011). « Brazil. The PT in power ». In Levitsky, S., Roberts, K. (2011). *The resurgence of Latin American left*. Johns Hopkins University Press.

IEDI (2015). *O Comércio Bilateral Brasil-China e a Produção Industrial Brasileira*. Carta IEDI n. 674. http://www.iedi.org.br/cartas/carta_iedi_n_674.html.

Iglesias, E. (2012). *Transformaciones de las identidades políticas. Origen y mutación de la Corriente Clasista y Combativa en la ciudad de Rosario*

(2000-2010). Trabajo y Sociedad, No 19, Invierno 2012.
<http://www.scielo.org.ar/pdf/tys/n19/n19a09.pdf>.

INESC (2007). *Bancada ruralista : o maior grupo de interesse no Congresso Nacional*, Brasilia, octubre 2007, VII, N° 12.

Kaplinski, R. (2005). *Mondialisation, Poverty and Inequality*. Malden, Polity Press.

Katzenstein, P. (ed) (1978). *Between Power and plenty. Foreign Economic Policies of Advanced Industrial States*. Madison. University of Winsconsin Press.

Kimura, F. Et M. Ando (2005). "The Economic Analysis of International Production/Distribution Networks in East Asia and Latin America", *Businees and Politics*, 7(1) : 1-36.

Kingstone, P. et A. Ponce (2010) "From cardoso to Da Silva (Lula) : The triumph of pragmatism in Brazil." In Weyland, K. R. Madrid et W. Hunter, *Leftist Governments in Latin America : successes and shortcomings*. Cambridge, Cambridge University Press.

Kupfer, D. (2013). *Dez anos de política industrial*, Valor Economico, 08 de Julho de 2013.

Ladosky, M. (2009). *A CUT no Governo Da Silva (Lula) : da defesa da 'liberdade e autonomia' à reforma sindical inconclusa*. Tese de doutoramento. São Paulo : Programa de Pós-Graduação em Sociologia do Departamento de Sociologia da Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas (FFLCH) da Universidade de São Paulo (USP).

Lall, S. (2000). "The technological structure and performance of developing country manufactured exports, 1985-98". *Oxford Development Studies*, 28(3), 337-369.

Lavarello P. et M Sarabia (2016). *La política industrial en la Argentina durante la década de 2000*. Buenos Aires. CEPAL.

Lessa (2015). « A recessao vira inexoravelmente », in « A Economia no segundo mandato Dilma », *Jornal dos economistas*, N°3, 06 de janeiro de 2015.

Leufeld N. (2014). *Trade Facilitation Provisions in Regional Trade Agreements : Traits and Trends*. Staff Working Paper ERSD WTO. January 16, 2014.

Levitsky, S., Roberts, K. (2011). *The resurgence of Latin American left*. Johns Hopkins University Press.

Limongi, F (2006). “A democracia no Brasil : presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório.” *Novos Estudos CEBRAP* 76 : 17-41.

(2018). “Sobreviviendo a reformas, impopularidad y casos de corrupción : el presidencialismo de coalición del Brasil de Temer”. *Revista de ciencia política. (Santiago)* vol.38 no.2 Santiago ago. 2018.

Markwald, R. (2014). “Inserção do país na economia mundial : qual a singularidade do Brasil? “. *Revista Brasileira de Comercio Exterior.* Nº 118, Janeiro - Março de 2014
[http ://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/118_RM.pdf](http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/118_RM.pdf).

Ministerio de Economia de la Nación (2002). *Informe N° 44. La Economia argentina durante 2002 y evolucion reciente.* [http ://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/informe44/introduccion.pdf](http://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/informe44/introduccion.pdf).

(2003) Informe N 48 La Economia argentina durante 2003 y evolucion reciente [http ://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/informe48/introduccion.pdf](http://www.economia.gob.ar/peconomica/informe/informe48/introduccion.pdf).

(2009) Informe Economico, N° 69, Tercer Trimestre de 2009.

Miroudot, S., D. Rouzet et F. Spinelli (2013). *Trade Policy Implications of Global Value Chains : Case Studies.* OECD Trade Policy Papers, No. 161, OECD Publishing. [http ://dx.doi.org/10.1787/5k3tp2t0zs1-en](http://dx.doi.org/10.1787/5k3tp2t0zs1-en).

Morais, L., Saad Filho, A. (2011). “Da economia política à política econômica : o novo-desenvolvimentismo e o governo Da Silva (Lula) ». *Revista de Economia Política*, vol. 31, no 4 (124), pp. 507-527, outubro-dezembro/2011.

Moreira, A., Cunha, M., Caputi Lelis, M. (2013). « Desindustrialização e comércio exterior : evidências recentes para o Brasil ». *Revista de Economia Política*, vol. 33, no 3 (132), pp. 463-485, julho-setembro/2013

Motta Veiga, P., S. Rios, et L. Naidin (2013). « A hiperativa política comercial e industrial do primeiro biênio Dilma », *Pontes*, Volume 9, Numero 6, 30 de julho de 2013.

Neufeld, N. (2014). « Trade Facilitation Provisions in Regional Trade Agreements — Traits and Trends ». Document de travail de l'OMC. [https ://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201401_e.htm](https://www.wto.org/english/res_e/reser_e/ersd201401_e.htm)

Oatley, T. (2006). *International Political Economy. Interest and Institutions in the Global Economy.* University of North Carolina.

OECD, OMC et la Banque Mondiale (2014). *Global Value Chains : Challenges, opportunities and implications for policy*. Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting Sydney, Australia, 19 July 2014.

OECD, (2011) *Multilateralising Regionalism : Disciplines on export restrictions in regional trade agreements*. Working Party of the Trade Committee, TAD/TC/WP(2011)23, pág. 57.

(2014a). *Global Value Chains : Challenges, opportunities and implications for Policy*. OECD, WTO and World Bank Group Report prepared for submission to the G20 Trade Ministers Meeting Sydney, Australia, 19 July 2014.

(2014b). *Interconnected Economies : Benefiting from Global Value Chains*. <http://www.oecd.org/tad/global-value-chains-library.htm>.

(2016c). Plateforme en ligne des bases de données statistiques de l'OCDE. http://stats.oecd.org/Index.aspx?DataSetCode=TIVA2015_C1#

OMC (2016). *International Trade Statistics*. 2015.

O'Donnell, G. (1977). "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976. *Desarrollo Económico*, Vol. 16, No. 64 (Jan. - Mar., 1977), pp. 523-554
Stable URL : <http://www.jstor.org/stable/3466679> . Accessed : 20/07/2012 15 :20.

Peters, B.G. (2012), *Institutional theory in political science : The new institutionalism*, 3rd edn., Continuum, New York.

Peluso de Araujo, M. (2013). « Participação Social no Governo Da Silva (Lula) : Os Casos do CDES e do CNDI ». *Diversitates*, Vol. 5, N° 2 : 109 – 132.

Pomar, V. (2006). *O segundo mandato de Da Silva (Lula) e a esquerda brasileira*. Esquerda.net. 06/07/2007.

Porto, A. (2009). « Efecto fiscal de los impuestos sobre las exportaciones ». *Revista de la Bolsa de Comercio de Rosario*.

Rebello, M. (2010). « O Congresso na era Da Silva (Lula) », *Em Debate*, Belo Horizonte, v.2, n.10, p. 13-20, out. 2010.

Recalde, H. (2011). *Reformas laborales durante la convertibilidad y la post convertibilidad*. **Salerno, M. et Daher, T. (2006).** *Política Industrial, Tecnológica e de Comércio Exterior do Governo Federal (PITCE) : Balanço e Perspectivas*. Brasília.

Richardson, N. (2008). *Export oriented populism. Commodities and Coalitions in Argentina*. Publié online : St Comp Int Dev (2009) 44 :228–255 DOI 10.1007/s12116-008-9037-5.

Rios, S. , et P. Motta Veiga (2013). “O Brasil no mundo dos acordos comerciais : Cenários para a governança do comércio e para a política comercial brasileira”, *Textos Cindes*. No 38.

Rogowski, R. (1989). *Commerce and Coalitions : How Trade Affects Domestic Political Alignments*. Princeton, NJ : Princeton University Press.

Robinson, W. (2007) “Beyond the Theory of Imperialism : Global Capitalism and the Transnational State”, *Societies Without Borders*. N 2.

(2010). *Latin America and Global Capitalism*. J. Hopkins University Press.

Sartori Borges, R. (2008). « Medidas Provis rias : Uso ou Abuso? ». *UNOPAR Cient., Ci nc. Jur d. Empres.*, Londrina, v. 9, n. 1, p. 33-36, Mar. 2008.

Schneider, B. (2009). *Hierarchical Market Economies and Varieties of Capitalism in Latin America*. Journal of Latin American Studies 41.03 (2009) : 553-575.

Schteingart, D. (2012). « Análisis del contenido tecnológico de las exportaciones argentinas (1996–2011)  Hubo cambio estructural entre la convertibilidad y la posconvertibilidad?  . *Revista Ensayos sobre Economía Política y Desarrollo*, Volumen 2 - No 2 - 2014 , pp 105-131.

Sikking, K. (1991), *Ideas and Institutions : Developmentalism in Brazil and Argentina*, Ithaca and London : Cornell University Press, 1991.

Shepherd, B. et S. Stone (2013), *Global Production Networks and Employment : A Developing Country Perspective*. OECD Trade Policy Papers, No. 154, OECD Publishing. [http ://dx.doi.org/10.1787/5k46j0rjq9s8-en](http://dx.doi.org/10.1787/5k46j0rjq9s8-en).

Sicsu, J. (2016). “Argumentos contra PEC 241/55 tem que ter autocritica do PT”. *Carta Capital*, 23 de novembre de 2016.

Strange, G. (2011). “China's Post-Listian Rise : Beyond Radical Mondialisation Theory and the Political Economy of Neoliberal Hegemony.”. Issue 5 (Nov 2011).

Sturgeon, T. (2008). *From Commodity Chains to Value Chains : Interdisciplinary theory building in an age of globalization*, MIT-IPC-08-001, January 2008.

Sturgeon, T., G. Gereffi, A. Guinn, et E. Zylberberg (2013). « Brazil in Global Value Chains : Implications for Trade and Industrial Policy » *Funcex Magazine*, draft May 21, 2013

Suzigan, W. Et Furtado, J. (2006). « Política industrial et desenvolvimento ». *Revista de Economia Política*, vol. 26, no 2 (102), pp. 163-185 abril-junho/2006.

Tavares de Araujo, J. (2013). “Fragmentação da produção e competitividade internacional :o caso brasileiro”. *Revista Brasileira de Comercio Exterior*. –Nº 115, Abril - Junho de 2013 http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/115_JTA.pdf.pdf .

The Economist (2015). « More a marathon than a sprint ». *The Economist*. November 7th-13th, 2015, pp 35-36.

Teixeira et Pinto (2012) .“A economia política dos governos FHC, Da Silva (Lula) e Dilma”. *Economia e Sociedade, Campinas*, v. 21, Número Especial, p. 909-941, dez. 2012.

UNCTAD (2013). *Global Value Chains and Development*. Nations Unies.

UNECA (2015). *Rapport économique sur l’Afrique 2015*. <http://www.uneca.org/fr/publications/rapport-économique-sur-l’afrique-2015>.

Valls Pereira, L. (2015). « As perdas nas exportações brasileiras para a China », *Cojuntura Económica*, Janeiro 2015, 62-64.

Wade, R. (2010). “What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of “development space”. *Review of International Political Economy*. London School of Economics. <http://dx.doi.org/10.1080/096922903100016011902>.

Bibliographie de la Troisième partie

Agosin, 2009. M. y Bravo Ortega, C. (2009). “The emergence of new successful export activities in Latin America : the case of Chile”. *IDB Publications*. Working Paper 44838. BID.

Almeida, P. (2013). “Brazilian trade policy in historical perspective : constant features, erratic behavior.” *Revista de Direito Internacional*, Volumen 10, Nº 1, 2013.

Bekerman y Dulcich, (2013). “La inserción internacional de la Argentina. ¿Hacia un proceso de diversificación exportadora?”. *Revista de la CEPAL*, No 11, 2013.

Baldwin, R. (2011). *Trade and Industrialisation after Mondialisation s 2nd Unbundling : How Building and joining a Supply Chain are different and why it matters.* Working Paper 17716 <http://www.nber.org/papers/w17716>. National Bureau of Economic Research. December 2011.

Ban, C. et Blith, M. (2013), « The BRICs and the Washington Consensus : an introduction ». *Review of International Political Economy*, 20 :2, 241-255, 2013.

Baptista Maduro, L. Et Polonia Rios, S. (2014). “Mercosur : ¿Llegó el momento de replantear el modelo?” *Boletín InformativoTechint*. N° 345, Nov. 2014.

BID INTAL (2004) *Informe MERCOSUR N° 9. (2003-2004)*

(2005) *Informe MERCOSUR N° 10 (segundo semestre 2004 – primer semestre 2005)*

(2011). *Informe MERCOSUR, N° 15 (segundo semestre 2009-primer semestre 2010)*

(2011b). *Informe MERCOSUR, N° 16 (segundo semestre 2010- primer semestre 2011)*

(2013). *Informe MERCOSUR, N° 17 (segundo semestre 2011- primer semestre 2012)*

Bonomo, D., (2013). “Nove teses sobre a diplomacia comercial brasileira. *Revista Brasileira de Comercio Internacional*. V. 117. http://www.funcex.org.br/publicacoes/rbce/material/rbce/117_DB.pdf

Camargo Neto, P., (2013) . “Comércio exterior : instituições para o futuro”. *Revista Brasileira de Comercio Internacional*. Volume 117.

CEI (2003). *Oportunidades y amenazas para la Argentina de un acuerdo con la Unión Europea*, Estudios del CEI. N° 3. Febrero de 2003.

CEPAL (2013). *La Inversión Extranjera Directa en América Latina y el Caribe 2012*. CEPAL.

Chang, H. (2003). *Kicking away the ladder. Development strategy in historical perspective*. FPIF Special Report, December 2003.

Coatz, D. Dragún, P. y Sarabia, M. (2014). « Rentabilidad en la industria argentina a 12 años de la crisis de la convertibilidad ». *Boletín Informativo Techint*, 343.

Commission européenne (2012). *Commission Staff Working Document External sources of growth. Progress report on EU trade and investment relationship with key economic partners.* http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2012/july/tradoc_149807.pdf

Clulow, G. (2017). *La Diplomatie Présidentielle Dans l'Institutionnalité du MERCOSUR.* Atelier : Les crises institutionnelles, les leaderships présidentiels et les élections en Amérique latine. Congrès Des associations francophones de science politique Montréal, 17--19 mai 2017

FIESP (2012). Análise Quantitativa de Negociacoes Internacionais. Relatorio do Projeto, FIESP.

(2014) Documento de Posicao. Propostas de integracao externa da industria. FIESP

Flores, R. (2013). "In Search of a Feasible EU-Mercosul Free Trade Agreement". *CEPS Working Paper*. No. 378/ February 2013

Fossatti, V., Iborra, M., Molina, A. (2015). "Herramientas de política industrial cuestionadas en la OMC". *Revista Argentina de economía internacional*, N 4. Marzo 2015.

Gómez Arana, A. (2017). *The European Union 's policy towards Mercosur Responsive not strategic* . Manchester University Press.

Granato, E. (2016). MERCOSUR, assimetrias e integracion productiva Caderno. CRH vol.29 no.77 Salvador May/Aug. 2016.

Grevi, G. (2013), *The EU and Brazil : Partnering in an uncertain world ?* CEPS Working Document. Number 382/May 2013.

Hirst, M., Soares de Lima, M.R. et Pinheiro, L. (2010), "A Política Externa Brasileira em tempos de novos horizontes e desafios," *Revista Nueva Sociedad*, Diciembre de 2010.

Howlett Martin, P. (2012), *La Politique Etrangere du Bresil de Da Silva (Lula)* , Editions Harmattan.

Ismail, F. (2009). "An assessment of the WTO Doha Round July–December 2008 collapse". *World Trade Review* (2009), 8 : 4, 579–605

LSE (2017). *Sustainability Impact Report. MERCOSUR EU negotiations.* <http://www.lse.ac.uk/business-and-consultancy/consulting/news/website-launch-sia-eu-mercotur>.

List. F. (1856). *The National System of Political Economy*. Philadelphia, JB Lippincott and Co.

Makuc, A., Duhalde, G. Et Rozemberg, R. (2015). “Quo Vadis?. La Negociación MERCOSUR-Unión Europea a Veinte Años del Acuerdo Marco de Cooperación”. *BID*. Nota Tecnica No IDB-TN-841. Agosto 2015

Malamud C. (2012). “The Future of MERCOSUR EU Negotiations : How Important is Politics?” in *MERCOSUR European Union Dialogue*. Apex Brazil.

MERCOSUR – Grupo Mercado Común (2009). *Acta 4/2009 LXXVIII GMC*, Montevideo;

(2010a) *Acta 1/2010 LXXIX GMC*, Buenos Aires;

(2010b) *Acta 2/2010 LXXX GMC*, Buenos Aires;

(2010c) *Acta 1/2010 XXXVI Ext GMC*, San Juan;

(2010d) *Acta 3/2010 LXXXI GMC*, Manaus;

(2010e) *Acta 4/2010 LXXXII GMC*, Brasilia;

(2010f) *Acta 2/2010 XXXVII Ext GMC*, Foz do Iguaçu;

(2011a) *Acta 1/2011 LXXXIII GMC*, Asunción;

(2011b) *Acta 2/2011 LXXXIV GMC*, Asunción;

(2011c) *Acta 1/2011 XXXVIII Ext GMC*, Asunción;

(2011d) *Acta 3/2011 LXXXV GMC*, Montevideo;

(2011e) *Acta 4/2011 LXXXVI GMC*, Montevideo;

(2011f) *Acta 2/2011 XXXIX Ext GMC*, Montevideo;

(2012a) *Acta 1/2012 LXXXVII GMC*, Buenos Aires;

(2012b) *Acta 2/2012 LXXXVIII GMC*, Buenos Aires;

(2012c) *Acta 1/2012 XL Ext GMC*, Mendoza;

Messerling, P. (2013). “The Mercosur–EU Preferential Trade Agreement : A view from Europe.” *CEPS Working Documents*, No. 377 / February 2013.

Molle, G. (2008). “Negociaciones MERCOSUR Union Europea”. *Revista del CEI*, Número 11 - Mayo de 2008

Moreira Cunha, Caputi Lelis, Benevett Fligenspan (2013). “Desindustrialização e comércio exterior : evidências recentes para o Brasil”.

Brazilian Journal of Political Economy, vol.33 no.3 São Paulo July/Sept. 2013.

Orgaz, L., Molina, L. et Carrasco, C. (2011). El creciente peso de las economías emergentes en la economía y la gobernanza mundiales. Los países BRIC, Banco de España, Documentos Ocasionales N.º 1101.

Pereira Lamoso, L. (2012). “Neodesenvolvimentismo” brasileiro : implicaciones para la integración regional en el Mercosul”, *Revista Soc. & Nat.*, Uberlândia, ano 24 n. 3, 391-404, set/dez. 2012.

Putnam R. (1988). « Diplomacy and domestic politics : the logic of two level games ». *International Organization*, Vol. 42, No. 3. (Summer, 1988), pp. 427-460

Rodrik, D. (2004). *Industrial Policy for the twenty first century*. KSG Working Paper, No. RWP04-047;

Salvador, H. (2008), *De la régionalisation aux relations interrégionales : le cas des relations entre le Mercosur et l'Union européenne*. Thèse, Doctorat en sciences politiques (POL 3)—UCL.

Santinon Sola, E. (sans date). Estructura organizacional do comercio exterior no Brasil.

<https://docslide.com.br/search/?q=ESTRUTURA+ORGANIZACIONAL+DO+COMÉRCIO+EXTERIOR+NO+BRASIL%3A+SECEX.+CAMEX.+Prof.+Evelyn+Santinon+Sola>.

Scheingart, D.y Coatz, D. (2015). “Qué modelo de desarrollo para Argentina?”. *Boletín Informativo Techint*, N° 349; Mayo-Agosto 2015.

Soares de Lima, M. R. (2004), “Aspiracao Internacional e Política Externa”, *Revista Brasileira de Comercio Exterior*, No 82, 4-19, 2004

Steinberg, R. (2013), *International Trade as Mechanism for State Transformation*, in Finnemore, Martha y Judith Golstein, « Back to Basics : State Power in a Contemporary World », Oxford University Press.

UNCTAD (2014), *Key Statistics and Trends in International Trade*. Year 2014

Valladao, A. (2013), *Emergent Brazil and the Curse of the « Hen Flight »*, CEPS Working Document. Number 379/February 2013.

Valls Pereira, L. (2016). “A volta da Camex”. *Conjuntura Econômica* (64-65. Outubro 2016).

Vigevani, T. et Cepaluni, G. (2007), *A Política Externa de Da Silva (Lula) da Silva : A Estratégia da Autonomia pela Diversificação*, Contexto Internacional, Rio de Janeiro, vol. 29, no 2, julho/dezembro 2007, p. 273-335.

Wade, R; (2010). “What strategies are viable for developing countries today? The World Trade Organization and the shrinking of ‘development space’”. *Review of International Political Economy*; Volume 10, 2003 - Issue 4.

Woolcock, S. (2010), *The Treaty of Lisbon and the European Union as an actor in International Trade*, ECIPE Working Paper, No 01/2010.

Legislation MERCOSUR :

MERCOSUR, Grupo Mercado Común (2002)

- Résolution GMC n ° 56/02« *Procedimiento para la elaboracion de reglamentos técnicos y procedimientos de evaluacion de la conformidad*”.

MERCOSUR, Consejo Mercado Común,

- Decisión CMC/DEC. N° 01/92 « *Cronograma de Las Leñas* »,
- Décision CMC N ° 7/94 « *Arancel Externo Común* »).
- Decisión CMC/DEC. N° 09/95 “*Mandato de Asunción*”
- Decisión CMC/DEC. N° 22/00 « *Relanzamiento del MERCOUR* »
- Décision CMC N° 27/00 « *Relanzamiento del MERCOUR - Arancel Externa Común*”
- Decisión CMC/DEC. N° 32/00 « *Relanzamiento del MERCOUR - Relacionamiento Externo* ».
- Decisión CMC/DEC. N° 23/03 “*Plan de Acción 2004-2006*”
- Décision CMC N ° 34/03 « *Bienes de Capital* »
- Décisions CMC N°. 45/04 « *Fondo para la convergencia estructural del MERCOSUR* » (FOCEM).
- Décision CMC N° 54/04 « *Eliminacion del doble cobro del arancel externo comun*».
- Décision CMC N ° 58/08, « *Bienes de informatica y telecomunicaciones* »
- Décision CMC N° 58/08
- Décision CMC N° 28/09 “*Arancel Externo Común*”.
- Décision CMC N ° 20/09 “*Regímenes especiales de importación*”,
- Décision CMC N° 10/10 « *Eliminacion del doble cobro del arancel externo comun*».
- Décision CMC N ° 56/10 “*Programa de Consolidación de la Unión Aduanera*”

- Décision CMC N° 39/11 "*Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional*"
- Décision CMC N° 25/12, "*Acciones puntuales en el ámbito arancelario por razones de desequilibrios comerciales derivados de la coyuntura económica internacional*"

Jornaux consultés :

- Folha de Sao Paulo
- O Estado de Sao Paulo
- O Globo
- Jornal do Brasil
- Valor Economico
- Veja
- Pagina12
- La Nación
- LaPoliticaonline
- Clarin
- BBC.com
- Perfil

Interviews réalisées (mois d'avril de 2015) :

1. Amb. M. Pablo Grinspun (ancien Sous Secrétaire d'Intégration économique et MERCOSUR, Argentine) ;
2. Lic. M. Cesar Guerra Guerrero (Négociateur mexicain – SECEX, Mexique) ;
3. Min. Mme Ana Tito (ancienne Conseiller économique, Amb. Argentine au Brésil) ;
4. M. Jose Luis Pimenta (Directeur de négociations interanationales, FIESP, Brésil) ;
5. M. Sergio Leo (Jornaliste économique, Valor Economico, Brésil) ;
6. Amb. M. Rubens Ricupero (ancien Sous - Secrétaire politique commerciale au Brésil) ;
7. Lic. M. Adrian Makuc (ancien Directeur de Politique commerciale, Argentine) ;
8. Lic. M. Marcelo Marzochini (ancien Directeur de MERCOSUR, Argentine) ;
9. Prof. Mme Maria Regina Soares de Lima (UFRJ, Brésil)
10. Prof. Mme Leticia Pinheiro (PUC-IRI, Brésil)
11. Mme Cecilia Marin (ancienne Directeur de Relations internationales, UIA, Argentine)
12. Mme Cristina Alonso (ancienne Directeur de Relations internationales, ADIMRA, Argentine)

Annexes

Annexe 2.1. La catégorie de pays en développement

La catégorie de « pays en développement », devint diffuse du point de vue économique est controversée du point de vue politique. L'Access aux marchés de pays développés aux conditions préférentielles, l'éligibilité à l'aide publique au développement et le droit à invoquer les dispositions relatives au "traitement spécial et différencié" de l'OMC sont au cœur de discussions sur la situation des nombreuses pays de développement intermédiaire qu'échappent au classement dans la catégorie de "pays moins avancés" (PMA) mais qui sont loin encore d'atteindre le niveau de développement de l'Amérique du Nord et de l'Europe occidentale.

Il est vrai que, mesurés par la taille de son PIB l'Argentine et le Brésil comptent parmi les plus grosses économies de la planète (21ème et 9ème places en 2016, d'accord avec la Banque Mondiale).³⁵² Il n'est pas moins vrai que les deux pays se trouvent à la moitié supérieure de la table de classement des pays suivant l' (IDH) défini par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD). L'Argentine, en particulier, avec un index de 0.827, ne se trouve pas très loin de la Pologne (0.855) et de la Grèce (0.866), par exemple.³⁵³

D'accord avec les Nations Unies et ses organisations tels que la Conférence des Nations Unies pour le Commerce et le Développement (UNCTAD) les pays doivent se auto identifié comme des pays en voie de développement. Il n'y pas des critères strictes, en dépit de l'existence d'agroupements assez stables. Ainsi, la classification de l'UNCTAD comprise trois catégories : Pays développés (ceux de l'Organisation de coopération et de développement économiques –OCDE sauf le Chili et le Mexique), les économies en transition (ceux de l'ex sphère soviétique) et le reste, considérés comme « pays en développement ». L'Argentine et le Brésil sont des membres actifs du Groupe de 77, la coalition de pays en développement établit en 1964 lors de la première session de l'UNCTAD.

En ce qui concerne l'Organisation Mondiale du Commerce, il n'existe pas non plus de définition des pays "développés" et des pays "en développement". Les Membres annoncent eux-mêmes qu'ils font partie des pays "développés" ou "en développement". Cependant, les autres Membres peuvent contester la décision, prise par un Membre, de recourir aux dispositions prévues en faveur des pays en développement. L'Argentine et le Brésil furent les membres fondateurs du G-20 de pays en développement,

³⁵² . <https://data.worldbank.org/data-catalog/GDP-ranking-table>. Consulté le 22 octobre 2017.

³⁵³. <http://hdr.undp.org/en/composite/IHDI>. Consulté le 22 octobre 2017. L'indice de développement humain (IDH) est un indice statistique composite fondé sur trois critères : le PIB par habitant, l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'éducation.

une coalition née en 2003 pour coordonner leurs positions à la 5ème réunion ministérielle de l'OMC qu'eut lieu à Cancun.

Pour sa part, la Banque Mondiale a rejeté l'emploi de la catégorisation selon le niveau de « développement » est utilisé, en revanche, un classement selon revenu national brut [RNB] par habitant.

L'OCDE emploie le classement de la Banque Mondiale à l'heure de définir la liste de pays bénéficiaires de l'aide publique au développement (APD) par le Comité d'aide au développement (CAD) de l'OCDE. L'expression « pays en développement » est utilisée par l'OCDE à fin de faire référence à un pays éligible à l'APD.³⁵⁴ La liste inclut tous les pays à bas et moyen revenu, à l'exception des membres du G8 ou de l'Union européenne. La liste est mise à jour tous les trois ans. Les pays classés par la Banque mondiale dans la catégorie des pays à haut revenu sont pendant trois ans consécutifs rayés de la liste. La dernière révision de la liste eut lieu en septembre 2017. Les pays comme le Brésil et l'Argentine, furent classés parmi les Pays et territoires à revenu intermédiaire tranche supérieure (RNB par habitant de \$4 126-\$12 745 en 2013). En revanche, l'Uruguay et le Chili furent exclus de la liste. Le critère du CAD est suivi par les pays de l'OCDE et l'Union Européenne. Le Règlement 233/2014 a exclu les pays à revenu à haut revenu comme le Chili, l'Uruguay, le Brésil et l'Argentine de la coopération au développement, bien qu'il continue à participer des programmes thématiques.³⁵⁵

Cette situation avait déclenché des nombreux débats et de négociations. Le groupement de pays dans une situation semblable, y compris le Brésil et l'Argentine, a argumenté sans succès qu'il y a une différence entre croissance économique et développement.³⁵⁶

L'Union Européenne décida aussi « d'améliorer le ciblage » des instruments d'aide au développement, notamment dans le cadre de son schéma de préférences tarifaires généralisées. Le Règlement UE N° 978/2012 introduisit des nouveaux critères de radiation que de manière progressif exclurent la plus part des pays de l'Amérique Latine de la liste de pays qui peuvent se bénéficier de l'schéma.³⁵⁷ La menace d'exclusion de le SGP joua un rôle important dans la politique commerciale de l'Union Européenne. La future perte de l'accès préférentiel pour les bananes, fut, par exemple, l'élément principal derrière la décision de l'Equateur de laisser tomber son

³⁵⁴ . <http://www.oecd.org/fr/cad/stats/historiquedelalistedespayseveneficiairesdelaideetablieparlecad.htm>. Consulté le 22 octobre 2017.

³⁵⁵ . Journal Officiel de l'Union Européenne, L 77/52, 15/03/ 2014.

³⁵⁶ . El Pais, « *El desarrollo en transición: nuevas realidades, nuevos enfoques* », 21/09/2017.

³⁵⁷ . Journal officiel de l'Union européenne, L 303/1 du 31/10/2012. Le nouveau regime exclu les pays qu'furent classés comme de pays à revenu élevé ou à revenu moyen supérieur par la Banque mondiale au cours des trois années consécutives précédant immédiatement l'actualisation de la liste des pays bénéficiaires. Aujourd'hui, un pays franchise la ligne s'il a un revenue superieur à 4.126 dollars américains par habitant.

refus à se joindre à la Colombie et le Pérou dans leur accord avec l'Union Européenne.

Si le classement des pays en développement suscita de controverse, en ce qui concerne l'économie et les finances, il y eut aussi de tentatives plus ou moins réussites pour définir des catégories des pays qu'avaient dépassés les niveaux plus rudimentaires du développement. Les « étiquetés » tels que « nouveaux pays industrialisés », « marchés émergents », « BRICS », parmi d'autres, tous capturèrent quelques dimensions du phénomène, souvent en laissant de côté d'autres. La plus part d'eux furent introduits dans les papiers de la Banque Mondiale ou des agences de notation, et mettent l'accent sur le taux de croissance économique et la taille du marché.³⁵⁸

Tandis que ces étiquettes surestiment l'importance de certains indicateurs macroéconomique, ils sous estiment de réalités plus complexes telles que l'structure de l'économie, la dynamique technologique, les règles de gouvernance de l'économie, l'État de droit et les fonctionnement des institutions politiques dans l'ensemble. Si nous prenons compte de ces facteurs, des grosses différences ré apparaîtraient, non seulement entre pays développés et pays en développement, mais aussi parmi ces derniers.

Dans le contexte de ce travail nous voudrions mis sous la lumière ces éléments, à fin de caractériser la situation spécifique de sous-développement relatif d'un ensemble de pays, notamment de l'Amérique Latine, et dont le Brésil et l'Argentine, ne échappent pas.

L'importance des politiques d'industrialisation

Dans le cadre de l'économie mondiale, le modèle de spécialisation sur le marché est particulièrement pertinent pour expliquer le modèle et la qualité de la croissance d'une nation. (Bekerman y Dulcich, 2013)

Historiquement les périodes de croissance économique soutenue sont associées d'abord et avant tout à l'expansion des activités industrielles (Rodrik, 2004)

A partir d'une conception de l'insertion internationale où les avantages comparatifs revêtent un caractère dynamique, la littérature souligne l'importance de la diversification des exportations. À fur et mesure que les pays disposent d'un panier d'exportations des articles plus sophistiqués, ils montrent une croissance supérieure au long terme, par comparaison aux autres pays (Rodrik, 2005). Dans ce contexte, il est très important que le processus de migration des producteurs vers de nouveaux secteurs ne voie

³⁵⁸ . L'expression « emerging markets » fut inventé en 1981 par Antoine Van Agtmael, un économiste de la Banque Mondiale, tandis que l'acronyme BRIC est apparu pour la première fois en 2001 dans une note de Jim O'Neill, économiste de la banque d'investissement Goldman Sachs.

pas son accès bloqué par des barrières excessives (brevets, manque d'économies à l'échelle, parmi d'autres). Ces processus de diversification productive génèrent une gamme d'externalités (augmentation de la productivité due à la spécialisation productive, augmentation de la qualification de la main-d'œuvre, etcétera) qui ont un impact positif sur la croissance (Wade, 1989).

Premièrement, une telle diversification contribue à réduire la volatilité des recettes en devises provenant des exportations et, par conséquent, les changements soudains de cycles de croissance de l'économie (Agosin, 2009).

Deuxièmement, la diversification des exportations permet aux gouvernements d'atteindre certains objectifs macroéconomiques : à l'occurrence, croissance économique durable, amélioration de la balance des paiements, redistribution de l'emploi et des revenus (Sannassee, Seetanah y Lamport, 2014). Ceci est particulièrement pertinent pour les pays en développement, qui ont souvent un accès limité au marché financier international pour couvrir les déficits courants à court terme, et sont généralement fortement dépendants des biens d'équipement et des intrants importés.

Enfin, la diversification productive vers des secteurs plus sophistiqués et demandant d'une main d'œuvre mieux entraîné, contribue à l'inclusion sociale (Schteingart y Coatz, 2015)

Le changement structurel vers une économie vraiment développée entraîne un processus de croissance caractérisé par les éléments précédents. Ces éléments furent présents dans les expériences réussies de transformation des économies en développement dans les économies développées, comme cela fut le cas dans certaines nations asiatiques, notamment les dites Tigres asiatiques.

Cependant, dans les économies d'Amérique latine et des Caraïbes, ce processus de transformation fut faible. Par conséquence, l'écart de productivité avec le monde développé, que la CEPAL appela le «fossé extérieur», n'a pas fait preuve de diminuer et, lorsque nous le pouvons vérifier, il faut avouer que le processus est plus lent que dans le cas d'autres économies en développement (CEPAL, 2016).

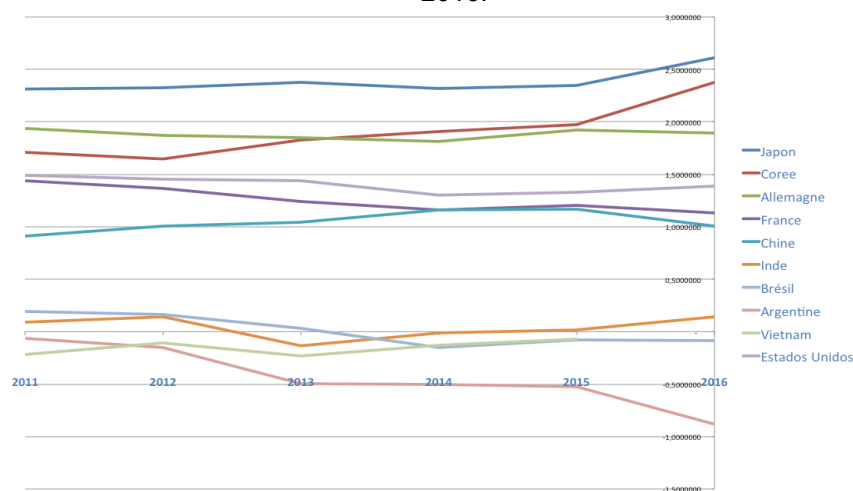
Les économies latino-américaines, dont l'absence de convergence technologique avec les pays avancés, impliquent un schéma de spécialisation dans le commerce internationale où les activités qui font un usage plus intensif de la technologie ont une très faible représentation. Cela dit, avec deux conséquences importantes. La première c'est qu'une structure concentrée dans les activités à faible influence de la recherche et de l'innovation, se traduit par faibles augmentations de la productivité et des débordements sur le reste de l'économie assez limités. (CEPAL, 2016).

Deuxièmes, les désavantages technologiques empêchent la région de répondre avec la rapidité et l'intensité nécessaires pour réagir aux changements de la demande et, ainsi, d'éviter de perdre de la place sur ces marchés (CEPAL, 2016, 113).

Divers approches furent développés pour saisir l'ampleur de cet écart. L'indice de complexité économique d'Hidalgo-Hausman (ECI selon son acronyme en anglais), construit sur la base de deux indicateurs, est l'un des mesures d'intensité de changement structurel les plus utilisés.

L'ECI est une mesure de l'intensité relative de la connaissance d'une économie prenant en compte l'intensité de la connaissance des produits qu'elle exporte. L'ICE fut validée en tant que mesure économique pertinente pour prédire la croissance économique future (voir Hidalgo et Hausmann 2009), et expliquer les variations internationales de l'inégalité des revenus (voir Hartmann et al. 2017).

Figure A 2.1. Index de complexité de l'économie. Pays sélectionnés. 2011-2016.



Source : élaboration de l'auteur sur la base d'OECD : <http://atlas.media.mit.edu/es/rankings/country/eci/>

Dans les cas de réussite de l'Asie, cet indicateur montra une tendance à la hausse au cours des deux dernières décennies, contrairement à sa très faible stabilité en Amérique du Sud, en Amérique centrale et dans les Caraïbes. Le Japon, la Corée et la Suisse occupent la première place du classement dans l'index de complexité, tandis que le Brésil et l'Argentine se classent respectivement à la 41ème et à la 62ème position.

Les pays en développement les plus intégrés dans les chaînes de valeur mondiales, phénomène que nous aurons l'occasion de discuter en détail au

Chapitre III, occupent aussi les premiers positions dans le classement : la Malaisie, la Chine et le Mexique occupent respectivement les positions 15, 17 et 19. Ce fait nous oblige à prendre attention non seulement l'intensité de cette intégration, mais aussi la position du pays en question dans les différentes chaînes de production.

6.1. L'Union douanière

Le 1er janvier 1995, un processus de convergence vers une union douanière entre les États parties au Marché commun du Sud (MERCOSUR) fut mis en place.

Une union douanière implique la suppression des droits d'importation et des barrières non tarifaires au commerce des marchandises entre les pays de la région (commerce intra-zone) et l'adoption par tous les pays d'un tarif extérieur commun (TEC) sur les importations de biens en provenance du reste du monde (commerce des extrazones).

Le processus de convergence vers une union douanière exigea l'adoption d'un ensemble de connexes instruments commerciaux intra-zone, la mise en place des régimes et des traitements spéciaux pour la conversion de certains secteurs, la définition de l'AEC et le régime de remise en forme et de la convergence tarifaire .

La nomenclature commune du MERCOSUR (N.C.M.) avec les niveaux correspondants du TEC, des droits d'importation et des restitutions est entrée en vigueur le 1er janvier 1995.

Dans le nouveau N.C.M. un niveau de TEC fut établi pour les importations provenant de l'extrazone, allant de 0 % à 20 % (en appliquant, de manière générale, le critère des droits plus élevés à la valeur ajoutée plus élevée).

De même, un régime d'exception au TEC et un calendrier de convergence tarifaire vers le TEC furent établis pour les biens et services inclus dans le régime d'exception. Les produits couverts par ce régime ont un tarif sur les importations provenant de l'extérieur de la région alors qu'il peut d'abord être au-dessus ou en dessous du niveau de l' TEC, converge vers lui au 1er janvier 2001, selon un calendrier établi.

Pour déterminer les actifs inclus dans le régime d'exception du TEC à partir du 1er janvier 1995, il fut pris en compte les listes d'exceptions au TEC que chaque pays pourrait soumettre le 7 octobre, 1994 considération. De

manière appropriée, il fut établi que l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay pourraient maintenir un maximum de 300 positions tarifaires (à l'exclusion des capitaux, de l'information et des télécommunications) et du Paraguay au maximum jusqu'au 1er janvier 2001. De 399 exceptions avec un régime d'origine de 50 % d'intégration régionale jusqu'en 2001 et à partir de cette date jusqu'en 2006 avec le régime général d'origine.

Pour les biens d'équipement, le secteur des technologies de l'information et des télécommunications, les exceptions au TEC et le calendrier de convergence tarifaire vers le TEC furent établis :

a) Le capital convergent de façon linéaire et automatiquement vers un tarif commun de 14 %, 1 janvier 2001. Pour la plupart, les niveaux tarifaires initiaux Argentine sont de 0 % ou 24 % (pour biens avec production nationale); le reste à 14 %.

b) Les produits informatiques et de télécommunications convergent de manière linéaire et automatique vers un tarif commun maximum de 16 % le 1er janvier 2006. Dans la plupart des cas, des tarifs plus bas sont supposés (0 %, 2 %, 6 %, 8 % et 12 %) à l'ITEC à laquelle ils convergent; seulement dans certains produits, le tarif initial (18 %, 25 %, 30 %) est plus élevé que l'ITEC.

En outre, un régime de remise en forme et le calendrier de convergence tarifaire fut mis en place, d'une part, le niveau de l'AEC pour les marchandises provenant de l'extérieur de la région et, d'autre part, à 0 % pour les produits originaires intrasubrégional. Ce régime comprend les marchandises qui exigèrent, avec effet au 1er janvier 1995, un traitement tarifaire spécial pour l'adaptation finale à l'union douanière. Ces produits furent proposés par chaque pays et inclus dans la liste des exceptions ou du sujet au régime de sauvegarde, et bénéficient d'une durée finale de la réduction automatique et linéaire qui s'étend jusqu'au 1er janvier 1999.

Lorsque les marchandises proviennent de l'extrazone, le niveau de tarif initial est toujours supérieur au TEC. De même, afin d'éviter un éventuel "détournement des échanges", un tel tarif est plus élevé que celui correspondant au commerce intra-zone. De plus, pour les importations de la plupart de ces produits originaires de la zone, des contingents furent établis avec une préférence tarifaire de 100 % (c'est-à-dire avec un tarif de 0 %).

En ce qui concerne les secteurs du sucre et de l'automobile, des groupes ad hoc furent constitués en temps voulu pour définir le régime de transition qui permettrait l'ajustement de ces secteurs au libre-échange tarifaire extérieur et intra-zone.

Après la dévaluation du peso mexicain à la fin de décembre 1994, une forte détérioration de la situation extérieure de l'Argentine commença à se faire sentir. Cela conduisit le gouvernement argentin à modifier le programme économique pour 1995. Le calendrier de la convergence tarifaire fut avancé pour certaines marchandises incluses dans le régime d'exception au TEC. En effet, sur les 231 positions tarifaires placées dans ce régime, 147 étaient

de nature descendante. En mars, le tarif applicable en 1995 fut majoré de 5 % pour ces 147 exceptions décroissantes.

En particulier, le calendrier de convergence tarifaire pour l'ITEC fut avancé pour les biens d'équipement et pour les biens informatiques et de télécommunications. 0 % tarif fixé pour 1995 par l'Argentine pour ces produits est passé à 10 % du 23 mars 1995. Le calendrier de convergence correspondant à TEC, qui fut modifié était donc de 10 % à 31/12/99 12 % à partir du 1/1/2000 et 14 % à partir du 1/1/2001.

6.2 : Proposition de Programme de consolidation de la TRC présenté para le Brésil lors de la LXXXI réunion du GMC

PROGRAMA DE CONSOLIDAÇÃO DA TEC	
<i>Temas prioritários</i>	<i>Sistematização normativa</i>
Política Automotiva Comum	- Aprovação de uma nova Política Automotiva Comum do Mercosul
Regimes Especiais Comuns de Importação (Decisão CMC No. 02/06)	- Aprovação dos regimes para a indústria aeronáutica e de comércio transfronteiriço terrestre
"Waiver" (Art. 7, Dec. CMC No. 58/08)	- Avaliação das medidas excepcionais adotadas no âmbito tarifário para BK
Regime Comum de Bens de Capital Não-Produzidos (Decisão CMC No. 58/08)	- Prorrogação da entrada em vigência da Decisão CMC No. 34/03
Regime Comum de Bens de Informática Não-Produzidos (Decisão CMC No. 58/08)	- Avaliação do nível de dispersão e convergência tarifária em BK
Listas Nacionais de Exceção à TEC (LE/TECs)	- Avaliação do nível de dispersão e convergência tarifária em BIT
Regimes Especiais Comuns de Importação (Decisão CMC No. 02/06)	- Consolidação normativa em uma única Decisão CMC
(*) Tema vinculado à Decisão CMC No. 02/06	- Unificação de Listas (1 por país)
Regimes Especiais Nacionais de Importação (Decisão CMC No. 20/09)	- Elaboração de mecanismo para elevações tarifárias transitórias até o consolidado na OMC ("69 invertida")
	- Reavaliação das Listas à luz de experiência adquirida com reduções tarifárias por desabastecimento (Res. GMC 08/08) e com eventual mecanismo de elevações tarifárias transitórias.
	- Aprovação de tratamento tarifário para insumos farmacêuticos e medicamentos não-produzidos (*)
	- Aprovação de regime para educação
	- Harmonização dos regimes nacionais existentes de "draw back" e admissão temporária, dos regimes de admissão temporária para insumos agropecuários e dos regimes de importação de matérias-primas

Látexes	- Avaliação do tratamento tarifário a ser conferido às posições NCM constantes das Decisões CMC No. 25/09
Têxteis	- Avaliação do tratamento tarifário a ser conferido às posições NCM constantes das Decisões CMC No. 26 e 27/09
Regimes Especiais Comuns de Importação (Decisão CMC No. 02/06)	- Aprovação de regimes para projetos de investimento, indústria naval e saúde
Açúcar/Etanol	- Avaliação sobre o estado de situação do setor

6.3 : Proposition de nouvelle procedure pour l'adoption des reglements techniques presenté par le Brésil lors de la LXXXI réunion du GMC

**O CONSELHO DO MERCADO COMUM
DECIDE:**

Art. 1 – Aprovar as “Diretrizes para Elaboração e Revisão de Regulamentos Técnicos, Procedimentos de Avaliação da Conformidade e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias no âmbito do MERCOSUL”, que figuram como Anexos I e II à presente Decisão e dela formam parte.

Art. 2º - Ficam revogadas as Res. GMC Nº 38/98 e 56/02.

Art. 3º - Os Regulamentos Técnicos e Procedimentos de Avaliação da Conformidade que se aprovarem por Resolução do Grupo Mercado Comum, a partir da vigência da presente, serão aplicados no território dos Estados Partes, ao comércio entre eles e às importações extrazona.

Art. 4º - As Medidas Sanitárias e Fitossanitárias que se aprovarem por Resolução do Grupo Mercado Comum a partir da vigência da presente serão aplicadas, sempre que couber, no território dos Estados Partes, ao comércio entre eles e às importações extrazona.

Art 5º - Os âmbitos de aplicação definidos nos Artigos 3 e 4 deverão constar expressamente como Artigo nas Resoluções que aprovarem Regulamentos Técnicos, Procedimentos de Avaliação da Conformidade e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias.

Art. 6º - A elaboração e a revisão de Regulamentos Técnicos, Procedimentos de Avaliação de Conformidade e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias no âmbito do MERCOSUL já iniciadas serão regidas pela normativa anterior a esta Decisão, até sua conclusão, sem prejuízo de que se possam renovar os pedidos de elaboração ou revisão sob esta Decisão.

Art. 7º - Esta Decisão não necessita ser incorporada ao ordenamento jurídico dos Estados Partes por regulamentar aspectos da organização ou do funcionamento do MERCOSUL.

MERCOSUL/CMC/P.DEC. Nº XX/10

**DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E REVISÃO DE
REGULAMENTOS TÉCNICOS, PROCEDIMENTOS
DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE, E MEDIDAS SANITÁRIAS E
FITOSSANITÁRIAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL
(REVOGAÇÃO DAS RES. GMC Nº 38/98 e 56/02)**

TENDO EM VISTA: O Tratado de Assunção, o Protocolo de Ouro Preto, e as Decisões Nº 06/96, 06/04, 58/00, 23/00 e 20/02 do Conselho do Mercado Comum e as Resoluções Nº 152/96, 38/98, 32/00, e 56/02 do Grupo Mercado Comum.

CONSIDERANDO:

Que é necessário superar as barreiras técnicas e sanitárias ao comércio regional através da harmonização da regulamentação técnica e das medidas sanitárias e fitossanitárias existentes nos Estados Partes.

Que é de interesse dos Estados Partes do MERCOSUL conferir maior agilidade aos procedimentos para elaboração e revisão de Regulamentos Técnicos, Procedimentos de Avaliação da Conformidade, Medidas Sanitárias e Fitosanitárias no âmbito do MERCOSUL, tendo em conta os avanços técnicos, científicos e tecnológicos.

Que se assoma conveniente para a inserção do MERCOSUL no mercado internacional tomar como base as normas, diretrizes e recomendações internacionais de referência, na elaboração e revisão dos Regulamentos Técnicos, Procedimentos de Avaliação da Conformidade e Medidas Sanitárias e Fitosanitárias no âmbito do MERCOSUL.

Que se reconhece o direito de os Estados Partes tomarem medidas necessárias para a proteção da vida ou saúde humana, animal ou vegetal, do meio ambiente, defesa do consumidor ou para prevenção de práticas enganosas, nos níveis que considere apropriado, à condição que não sejam aplicadas de forma que constitua discriminação arbitrária ou injustificável ao comércio internacional.

Que é de interesse dos Estados Partes do MERCOSUL o estabelecimento de critérios comuns para garantir a segurança e qualidade dos produtos, bens e serviços consumidos na região, com vistas a proteger a saúde e a vida humana, animal e vegetal.

ANEXO I

DIRETRIZES PARA ELABORAÇÃO E REVISÃO DE REGULAMENTOS TÉCNICOS, PROCEDIMENTOS DE AVALIAÇÃO DA CONFORMIDADE E MEDIDAS SANITÁRIAS E FITOSSANITÁRIAS NO ÂMBITO DO MERCOSUL

1. Alcance

Este documento estabelece as diretrizes gerais e específicas para a elaboração e revisão – modificação ou revogação – de Regulamentos Técnicos, Procedimentos de Avaliação da Conformidade e Medidas Sanitárias e Fitossanitárias no âmbito do MERCOSUL (daqui por diante RTM, PAC e MSF) e o compromisso correspondente dos Estados Partes com respeito aos prazos para a incorporação de tais Regulamentos, Procedimentos ou Medidas em seus respectivos ordenamentos jurídicos.

2. Objetivo

Estabelecer diretrizes para elaboração e revisão de RTM, PAC e MSF no âmbito do MERCOSUL.

3. Diretrizes Gerais

3.1 A elaboração e a revisão de RTM, PAC e MSF devem estar orientadas a eliminar barreiras técnicas, sanitárias e fitossanitárias ao comércio intrazona e procurar a inserção do MERCOSUL no comércio internacional, garantindo a proteção à saúde e à vida humana, animal e vegetal, a proteção à segurança e ao meio ambiente, a defesa do consumidor, a prevenção de práticas enganosas e outras que caibam ao poder público.

3.2 No processo de elaboração e revisão de RTM, PAC e MSF deve-se ter por base os princípios gerais e diretrizes estabelecidas no “Acordo sobre Aplicação de Medidas Sanitárias e Fitossanitárias”, da Organização Mundial do Comércio e no “Acordo sobre Barreiras Técnicas ao Comércio (TBT)”, aprovados como normativa MERCOSUL respectivamente pelas Decisões CMC Nº 6/96 e CMC Nº 58/00, em especial tudo o que for relativo a transparência, informações e notificações.

3.3 A elaboração e a revisão de RTM, PAC e MSF devem utilizar como parâmetro prioritário, sempre que existente, a regulamentação técnica, sanitária e fitossanitária emanada de organizações internacionais de referência, e levar em consideração, subsidiariamente, a existência de normas, diretrizes ou recomendações internacionais, regionais, sub-regionais ou nacionais.

3.4 Os Regulamentos Técnicos MERCOSUL serão aplicados no território dos Estados Partes, ao comércio entre eles e às importações de terceiros países.

3.5 As Medidas Sanitárias e Fitossanitárias MERCOSUL serão aplicadas, sempre que couber, no território dos Estados Partes, ao comércio entre eles e às importações de terceiros países.

4. Diretrizes Específicas

4.1 Solicitação de elaboração de RTM, PAC e MSF

- a) Qualquer Estado Parte poderá submeter à consideração dos sócios, no âmbito do SGT pertinente, proposta de elaboração de RTM, PAC ou MSF, acompanhada de justificativa. Havendo consenso sobre o tema, a elaboração do RTM, PAC ou MSF constará do programa de trabalho anual a ser proposto pelo SGT ao GMC, com indicação do prazo para a conclusão da tarefa, excetuando-se os casos em que razões de urgência aconselhem seu tratamento imediato. Havendo dissenso, o(s) Estado(s) Parte(s) que se opuser(em) à elaboração do RTM, PAC ou MSF deverá(ão) fazer constar na ata do SGT os fundamentos para a recusa.
- b) A Associação Mercosul de Normalização (AMN) poderá desenvolver atividades de elaboração de normas para o Mercosul a pedido do SGT, nos termos da Decisão CMC Nº 06/04.

4.2 Solicitação de revisão de RTM, PAC e MSF

- a) Qualquer Estado Parte poderá apresentar à consideração dos sócios, no âmbito do SGT pertinente, propostas destinadas à revisão de RTM, PAC ou MSF, acompanhadas da respectiva justificativa técnica (Anexo II – Planilha de Solicitação de Revisão de RTM, PAC e MSF). Essa justificativa técnica será discutida entre os Estados Partes no órgão apropriado.
- b) Caso não haja consenso no SGT sobre a revisão do RTM, PAC ou MSF, o(s) Estado(s) Parte(s) que se opuser(em) à revisão do RTM, PAC ou MSF deverá(ão) fazer constar na ata do SGT os fundamentos técnicos para a recusa. Tais fundamentos técnicos serão apresentados até a reunião imediatamente subsequente à da apresentação da proposta.
- c) Caso permaneça o dissenso no SGT sobre a revisão do RTM, PAC ou MSF, o tema será inscrito automaticamente na agenda da seguinte reunião ordinária do GMC, que procederá a seu tratamento com base nos fundamentos técnicos apresentados. O Estado Parte que não tiver encaminhado seus fundamentos técnicos, conforme determina a alínea anterior, poderá fazê-lo diretamente ao GMC.

- d) Não será necessário solicitar revisão de RTM, PAC ou MSF caso a normativa tenha sua aplicação suspensa, conforme previsto no Art. 4.6, alínea f).

4.3 Procedimento para revisão de RTM, PAC e MSF

- a) Caso não seja possível lograr a conclusão da revisão em três reuniões consecutivas do SGT, o projeto de revisão do RTM, PAC ou MSF será elevado automaticamente à apreciação do GMC a menos que os coordenadores do SGT decidam consensualmente o contrário.
- b) Se, conforme a alínea anterior, a proposta de revisão permanecer na agenda do SGT, seu tratamento não excederá o prazo máximo de duas reuniões consecutivas às previstas na alínea anterior.
- c) Se, conforme a alínea "b", a proposta de revisão permanecer na agenda do SGT, qualquer Estado Parte poderá solicitar à Presidência *Pro Tempore* que convoque reuniões extraordinárias para tratamento do tema.
- d) Cumprido o prazo previsto nas alíneas anteriores, e não obtido o consenso, o projeto de revisão será elevado ao GMC incluindo os pontos nos quais os Estados Partes mantenham dissidências. Todos os Estados Partes deverão justificar suas posições, em conjunto ou separadamente, com informação científica e técnica disponível e as normas, diretrizes ou recomendações internacionais de referência, caso existam.

4.4 Consulta interna e encaminhamento do GMC

- a) Antes de seu encaminhamento ao GMC, o projeto de RTM, PAC ou MSF deve ser discutido internamente em cada Estado Parte, por todos os interessados no assunto, de forma direta ou indireta, através de um mecanismo de consulta interna, o qual deverá ser realizado uma única vez, a menos que haja consenso dos Estados Partes sobre a necessidade de nova consulta.
- b) A consulta poderá incluir, se pertinente, os mecanismos de transparência previstos em acordos internacionais assinados pelos Estados Partes.
- c) Cada Estado Parte estabelecerá seu próprio mecanismo de consulta interna, de caráter técnico e jurídico, relativo ao projeto de RTM, PAC ou MSF. O prazo máximo para realização das consultas técnicas será de 60 (sessenta) dias e para as consultas jurídicas, de 30 (trinta) dias. Todo o procedimento de consultas não poderá estender-se por um período superior a 90 (noventa) dias.
- d) No caso de surgirem objeções ou observações ao projeto de RTM, PAC ou MSF, o Estado Parte correspondente deverá solicitar seu tratamento no órgão do GMC correspondente, o qual outorgará caráter prioritário ao projeto. Uma

vez que haja consenso técnico no órgão do GMC correspondente, recomeçará a contar o prazo para consultas internas.

- e) Esgotado o prazo de 90 (noventa) dias para as consultas internas em cada Estado Parte, o projeto de RTM, PAC ou MSF deve ser tratado na primeira reunião ordinária do órgão do GMC correspondente após o vencimento do referido prazo.
- f) Cumpridas as consultas, o SGT estará em condições de encaminhar ao GMC o projeto de RTM, PAC ou MSF consensuado.

4.5 Incorporação ao ordenamento jurídico nacional

- a) Os Estados Partes comprometem-se a tomar as medidas necessárias para a efetiva incorporação dos RTM, PAC e MSF em seus respectivos ordenamentos jurídicos nacionais.
- b) Aprovado o RTM, PAC ou MSF, cada Estado Parte deverá promulgar os atos administrativos que correspondam a sua incorporação ao ordenamento jurídico nacional em um prazo de até 180 (cento e oitenta) dias, a partir da data da respectiva Resolução do GMC, levando-se em consideração o estabelecido no Capítulo IV do Protocolo de Ouro Preto e demais normas complementares.
- c) O SGT pode propor ao GMC um prazo diferente do descrito na alínea anterior para incorporação do RTM, PAC ou MSF aos ordenamentos jurídicos nacionais dos Estados Partes, desde que apresente justificativa técnica ou jurídica para tanto.
- d) Nos casos em que o RTM, PAC ou MSF necessitar de um procedimento especial de incorporação – tratamento legislativo ou outro – essa circunstância, notificada no SGT pela respectiva coordenação nacional, será levada ao conhecimento do Grupo Mercado Comum, juntamente com o encaminhamento do projeto de RTM, PAC ou MSF solicitando prazo compatível.
- e) A Coordenação Nacional do SGT notificará à Secretaria do MERCOSUL, com cópia às demais coordenações nacionais, a incorporação a seu ordenamento jurídico nacional do RTM, PAC ou MSF aprovado pelo SGT. A notificação deverá indicar o RTM, PAC ou MSF e o ato jurídico nacional que o incorpora, anexando-se cópia do texto na norma nacional.
- f) Após notificação pela última Coordenação Nacional da incorporação de um RTM, PAC ou MSF a seu ordenamento jurídico nacional, a Secretaria do MERCOSUL comunicará o fato a todas as Coordenações Nacionais.

4.6 Vigência e suspensão de aplicação de RTM, PAC e MSF

- a) As Resoluções que aprovem RTM, PAC e MSF entrarão em vigor simultaneamente nos Estados Partes 30 dias após a data da comunicação efetuada pela Secretaria do MERCOSUL, nos termos da alínea “f” do Artigo 4.5.
- b) As Resoluções que aprovem RTM, PAC ou MSF cujos temas estejam sujeitos a evolução técnica, científica e/ou tecnológica constante deverão prever, no corpo do texto, prazo para início de sua revisão não superior a cinco anos contados a partir da aprovação da norma pelo GMC.
- c) Esgotado o prazo descrito na alínea anterior, o RTM, PAC ou MSF será automaticamente incluído na agenda de trabalho do SGT pertinente, exceto se houver consenso das Coordenações Nacionais para que se prorogue o prazo para início da revisão por período não superior a cinco anos. A eventual prorrogação deverá ser submetida à aprovação do GMC.
- d) Esgotado o prazo para início da revisão, conforme descrito nas alíneas “b” e “c”, o SGT deverá concluir a revisão em até um ano, contado a partir da primeira reunião do SGT seguinte ao fim do prazo para início da revisão da norma. Caso haja consenso, as Coordenações Nacionais poderão prorrogar o período de revisão por prazo não superior a um ano.
- e) Esgotado o prazo para a conclusão do processo de revisão do RTM, PAC ou MSF sem que haja consenso no SGT, a norma será incluída automaticamente na agenda da seguinte reunião ordinária do GMC.
- f) Caso não haja consenso no GMC sobre a conveniência de prorrogação do RTM, PAC ou MSF de que se trate, e mediante a apresentação de justificativa ao amparo do Art. 50 do Tratado de Montevideu de 1980, a normativa em revisão terá sua aplicação temporariamente suspensa 30 (trinta) dias após notificação encaminhada aos demais Estados Partes pela Coordenação Nacional do GMC do(s) Estado(s) Parte(s) proponente(s).

6.4 : Programme de consolidation de l'Union Douanière

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 56/10

PROGRAMA DE CONSOLIDACIÓN DE LA UNIÓN ADUANERA

VISTO : El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y las Decisiones N° 07/94, 22/94, 68/00, 69/00, 70/00, 05/01, 28/03, 32/03, 33/03, 34/03, 54/04, 39/05, 40/05, 02/06, 03/06, 34/06, 57/08, 58/08, 59/08, 20/09, 28/09, 10/10 y 17/10 del Consejo del Mercado Común, las Resoluciones N° 56/02 y 17/04 del Grupo Mercado Común y la Directiva N° 17/99 de la Comisión de Comercio del MERCOSUR.

CONSIDERANDO :

Que la Unión Aduanera constituye uno de los pilares del proceso de integración regional y que es necesario establecer un cronograma para su consolidación definitiva.

Que la consolidación de la Unión Aduanera requiere avanzar simultáneamente en la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común, en el perfeccionamiento de la política comercial común, en el pleno establecimiento del libre comercio intrazona y en la promoción de la competencia en bases equitativas y equilibradas al interior del MERCOSUR, entre otros objetivos.

**EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN
DECIDE :**

Art. 1 - Adoptar el Programa de Consolidación de la Unión Aduanera del MERCOSUR, comprendido por los siguientes ítems :

- I.Coordinación Macroeconómica
- II.Política Automotriz Común
- III.Incentivos
- IV.Defensa Comercial
- V.Integración Productiva
- VI.Regímenes Comunes Especiales de Importación
- VII.Regímenes Nacionales de Admisión Temporal y "Draw-Back"
- VIII.Regímenes Nacionales Especiales de Importación no contemplados en las Secciones VI y VII
- IX.Eliminación del Doble Cobro del Arancel Externo Común y la Distribución de la Renta Aduanera
- X.Simplificación y Armonización de los Procedimientos Aduaneros Intrazona
- XI.Revisión Integral de la Consistencia, Dispersión y Estructura del Arancel Externo Común
- XII.Bienes de Capital y Bienes de Informática y Telecomunicaciones

- XIII. Listas Nacionales de Excepción al Arancel Externo Común
- XIV. Acciones Puntuales en el ámbito arancelario
- XV. Reglamentos Técnicos, Procedimientos de Evaluación de la Conformidad y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
- XVI. Libre comercio intrazona
- XVII. Coordinación sobre Medidas de Transparencia
- XVIII. Coordinación en Materia Sanitaria y Fitosanitaria
- XIX. Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Áreas Aduaneras Especiales
- XX. Negociación de Acuerdos Comerciales con Terceros Países y Regiones
- XXI. Fortalecimiento de los Mecanismos para la Superación de las Asimetrías

I – COORDINACIÓN MACROECONÓMICA

Art. 2 – Promover la elaboración de políticas destinadas a incrementar la coordinación macroeconómica entre los países del bloque, en la medida en que la creciente interdependencia entre los Estados Partes, consecuencia del avance de la consolidación de la Unión Aduanera, aumenta los posibles beneficios de la coordinación.

II – POLÍTICA AUTOMOTRIZ COMÚN

Art. 3 – Crear un Grupo de Trabajo para elaborar y elevar a consideración del Grupo Mercado Común, en la primera reunión ordinaria del segundo semestre de 2012, una propuesta de Política Automotriz Común, con miras a su entrada en vigor a partir del 1° de enero de 2013.

III – INCENTIVOS

Art. 4 – Instruir al Grupo Mercado Común a conformar un Grupo de Trabajo sobre Incentivos, con el objetivo de :

4.1. Elaborar, a más tardar en su última reunión de 2011, los procedimientos para que los Estados Partes intercambien anualmente información sobre la materia. El primer intercambio deberá realizarse, a más tardar, en la primera reunión ordinaria del Grupo Mercado Común de 2012.

4.2. Elevar al Grupo Mercado Común, a más tardar el 31 de diciembre de 2011, una propuesta de mecanismo de consulta sobre los impactos de la utilización de incentivos en las inversiones, en la producción y en las exportaciones.

Art. 5 – Instruir al Grupo Mercado Común a definir, mediante un informe del Grupo de Trabajo, a más tardar en su última reunión de 2014, una propuesta sobre la utilización de incentivos a las inversiones, a la producción y a la exportación, con el objetivo de evitar posibles distorsiones en la asignación de recursos en el ámbito subregional.

IV – DEFENSA COMERCIAL

Art. 6 – Instruir al Grupo Mercado Común a convocar reuniones del Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias en paralelo a sus reuniones ordinarias, con vistas a elaborar, a más tardar en su última reunión de 2014, una propuesta sobre procedimientos y reglas para investigaciones antidumping en el comercio intrazona, así como para la aplicación de medidas de salvaguardia a las importaciones procedentes de países no miembros del MERCOSUR.

V – INTEGRACIÓN PRODUCTIVA

Art. 7 – Instruir al Grupo de Integración Productiva del MERCOSUR (GIP) a examinar alternativas de cooperación que contemplen condiciones preferenciales de asistencia técnica, capacitación y/o financiamiento a las micro, pequeñas y medianas empresas, cuyos proyectos impliquen integración productiva entre los Estados Partes.

Art. 8 - Instruir al “Grupo Ad Hoc sobre el Fondo MERCOSUR de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas”, creado por la Decisión CMC N° 13/08, a articularse con el Grupo de Integración Productiva, con vistas a considerar mecanismos operativos de garantía para pequeñas y medianas empresas.

Art. 9 - Instruir al GIP y a los Subgrupos de Trabajo subordinados al Grupo Mercado Común, en particular al SGT N° 3 “Reglamentos Técnicos y Evaluación de la Conformidad”, SGT N° 7 “Industria”, al SGT N° 8 “Agricultura” y al SGT N° 11 “Salud”, a articularse para identificar, antes del 31 de diciembre de 2011, subsectores y cadenas de valor propicias para el desarrollo de proyectos de integración productiva. Se deberá tener en cuenta, de manera especial, la integración de las economías regionales.

VI – REGÍMENES COMUNES ESPECIALES DE IMPORTACIÓN

Art. 10 – Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a elevar a consideración del Grupo Mercado Común, a más tardar antes de su primera reunión ordinaria del segundo semestre de 2011, propuestas para el establecimiento de Regímenes Comunes Especiales de Importación para los siguientes sectores :

- a) Industria aeronáutica
- b) Industria naval
- c) Comercio transfronterizo

10.1. La elaboración de regímenes comunes especiales de importación para la industria aeronáutica y para la industria naval se articulará con iniciativas de integración productiva a cargo del GIP.

Art. 11 – Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a elevar a consideración del Grupo Mercado Común, a más tardar antes de su primera reunión ordinaria del segundo semestre de 2012, propuestas para el establecimiento de un Régimen Común Especial de Importación para el Sector de la Salud.

Art. 12 – Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a elevar a consideración del Grupo Mercado Común, a más tardar antes de su primera reunión ordinaria del primer semestre de 2014, propuestas para el establecimiento de Regímenes Comunes Especiales de Importación para el sector de Educación y para Bienes Integrantes de Proyectos de Inversión.

Art 13 – Para la elaboración de los regímenes comunes especiales de importación previstos en la Decisión CMC N° 02/06, la Comisión de Comercio del MERCOSUR considerará información relativa a la normativa aplicable, objetivo, alcance, beneficiarios, autoridad de aplicación, sanciones, entre otros.

VII - REGÍMENES NACIONALES DE ADMISIÓN TEMPORARIA Y “DRAW-BACK”

Art. 14 - Los Estados Partes están autorizados a utilizar los regímenes de “Draw Back” y admisión temporaria para el comercio intrazona hasta el 31 de diciembre de 2016.

Art. 15 – Instruir al Grupo Mercado Común a elevar una propuesta de armonización de regímenes nacionales de “Draw-Back” y de admisión temporaria, a más tardar en la última reunión de 2012.

VIII - REGÍMENES NACIONALES ESPECIALES DE IMPORTACIÓN NO CONTEMPLADOS EN LAS SECCIONES VI Y VII

Art. 16 – El Grupo Mercado Común elevará una propuesta de tratamiento de otros regímenes nacionales especiales de importación no contemplados en las Secciones VI y VII, a más tardar en su última Reunión Ordinaria de 2013.

Art. 17 – La propuesta mencionada en el Artículo 16 deberá contemplar el tratamiento a otorgar a los regímenes especiales de importación adoptados unilateralmente por los Estados Partes, que impliquen la exención total o parcial de los derechos aduaneros (Arancel Externo Común) que gravan la importación definitiva de mercaderías cuyo objetivo no sea el perfeccionamiento para posterior exportación de las mercaderías

resultantes hacia terceros países, así como los beneficios concedidos al amparo de tales regímenes.

Art. 18 – Los Artículos 16 y 17 no se aplican a los regímenes nacionales que podrán permanecer vigentes por razones de impacto económico limitado o finalidad no comercial, en los términos de la Decisión CMC N° 03/06, ni tampoco a aquellos armonizados en el marco de la Decisión CMC N° 02/06.

Art. 19 – Los Estados Partes notificarán a la Comisión de Comercio del MERCOSUR, a más tardar en el primer semestre de 2012, los regímenes especiales de importación a que se refieren los Artículos 16 y 17, exceptuando los regímenes mencionados en el Artículo 18.

19.1. Asimismo, notificarán anualmente a la Comisión de Comercio del MERCOSUR, a partir del 31 de enero de 2013, los regímenes de que trate en la presente Sección, independientemente de eventuales modificaciones introducidas en los mismos.

Art. 20 – Paraguay y Uruguay podrán aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2016, en la medida en que no utilicen regímenes de admisión temporaria y “Draw-Back”, una alícuota del 2 % para la importación de insumos agropecuarios, de acuerdo con la lista de ítems arancelarios a ser notificados por cada Estado Parte a la Comisión de Comercio del MERCOSUR antes del 31 de diciembre de 2013.

Art. 21 – Crear, antes del 31 de diciembre de 2016, el régimen para la importación de materias primas para Paraguay, mediante el cual podrá importar insumos con una alícuota del 2 %. La Comisión de Comercio del MERCOSUR elevará, antes de su última reunión de 2013, una propuesta de mecanismo y las condiciones por las cuales Paraguay podrá utilizar el referido régimen.

21.1. Hasta la entrada en vigencia del régimen previsto en el presente Artículo y su reglamentación, se prorroga la vigencia de lo establecido en el Artículo 1 de la Decisión CMC N° 32/03. Dicha prórroga no se extenderá más allá del 31 de diciembre de 2016.

Art. 22 – Paraguay y Uruguay notificarán los datos estadísticos correspondientes a la utilización de los regímenes mencionados en los Artículos 20 y 21 de acuerdo con las especificaciones y la frecuencia que determine la Comisión de Comercio del MERCOSUR, a más tardar antes de su tercera Reunión Ordinaria del primer semestre de 2011.

IX- ELIMINACIÓN DEL DOBLE COBRO DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN Y DISTRIBUCIÓN DE LA RENTA ADUANERA

Art. 23 - La implementación de la eliminación del doble cobro del Arancel Externo Común (AEC) y distribución de la renta aduanera para las

situaciones no alcanzadas por el Artículo 2 de la Dec. CMC N° 54/04 se realizará en tres etapas, en los términos del Anexo de la Decisión CMC N° 10/10.

23.1. La primera etapa deberá estar en funcionamiento efectivo a partir del 1° de enero de 2012; y la segunda etapa, a partir del 1° de enero de 2014. El Consejo del Mercado Común definirá la fecha de entrada en vigor de la tercera etapa antes del 31 de diciembre de 2016, que deberá estar en funcionamiento a más tardar el 1° de enero de 2019.

Art. 24 - Los Estados Partes deberán poner en funcionamiento, antes del 31 de diciembre de 2011, la interconexión en línea de los sistemas informáticos de gestión aduanera y la base de datos que permita el intercambio de informaciones en lo que respecta al cumplimiento de la Política Arancelaria Común (PAC).

Art. 25 - Los Estados Partes adoptarán las medidas internas necesarias para la entrada en vigor del Código Aduanero del MERCOSUR a partir de 1° de enero de 2012.

Art. 26 - Para la implementación de la primera etapa, el Grupo Mercado Común deberá definir, a más tardar en el segundo semestre de 2011 :

26.1. Una compensación para Paraguay, considerando su condición especial y específica como país sin litoral marítimo, su alta dependencia de las recaudaciones aduaneras y la eventual pérdida de recaudación resultante de la eliminación del doble cobro del AEC.

26.2. El monitoreo periódico de los impactos económicos y comerciales resultantes de la eliminación del doble cobro del AEC sobre los Estados Partes.

Art. 27 - Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a elaborar un glosario terminológico y a ejecutar, a más tardar en el primer semestre de 2011, acciones específicas para implementar la primera etapa de la eliminación del doble cobro del AEC, que deberá contemplar, entre otras tareas :

27.1. La definición de las condiciones bajo las cuales los productos serán considerados como “bienes sin transformación”, incluyendo la especificación de aquellas operaciones que no impliquen alteraciones de su naturaleza.

27.2. Una interpretación común sobre qué se entiende por “consumo o utilización definitiva” y “país de destino final”.

27.3. La definición sobre cómo implementar el cobro de la diferencia de derechos cuando el arancel nacional o el residual aplicado en el Estado Parte de destino sea superior al aplicado en el Estado Parte que importó el respectivo bien desde extrazona.

27.4. La determinación de los parámetros y del período para el intercambio de estadísticas necesarias para la eliminación del doble cobro del AEC y de la redistribución de la renta aduanera, así como en lo que refiere a la utilización del procedimiento de transferencia de “cuenta corriente”.

Art. 28 – Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a elevar al Grupo Mercado Común, a más tardar en su segunda reunión ordinaria del segundo semestre de 2011, una propuesta de reglamentación de la primera etapa, que incluya un procedimiento transparente, ágil y simplificado de transferencia periódica de los saldos netos de recaudación tributaria (“cuenta corriente”), que contemple los procedimientos internos de cada Estado Parte.

Art. 29 - El Grupo Mercado Común elaborará, a más tardar en el segundo semestre de 2012, en base a una propuesta de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, un proyecto de reglamentación para la segunda etapa de la eliminación del doble cobro del AEC, que deberá contemplar, entre otras tareas :

29.1. La definición del tratamiento a que estarán sujetos los bienes que incorporen simultáneamente insumos que cumplan con la PAC e insumos importados bajo regímenes especiales de importación y/o sujetos a regímenes promocionales, y los bienes producidos al amparo de regímenes promocionales que incorporen insumos que cumplan con la PAC.

29.2. La definición, a propuesta de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, del universo de bienes que podrá recibir el Certificado de Cumplimiento de la Política Arancelaria Común (CCPAC).

29.3. La definición, a propuesta de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, de un mecanismo de distribución de la renta aduanera que tendrá en cuenta el Estado Parte en el que se consuma o utiliza definitivamente de los bienes importados desde terceros países.

29.4. La definición de un procedimiento que contemple elementos de automaticidad, flexibilidad, transparencia, seguimiento y control para la transferencia de los recursos resultantes de la aplicación del mecanismo de distribución de la renta aduanera.

Art. 30 - El Consejo del Mercado Común definirá la fecha para la entrada en vigor de la tercera etapa antes de 31 de diciembre de 2016, la cual deberá estar en funcionamiento a más tardar el día 1º de enero de 2019.

30.1. Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a elevar al Grupo Mercado Común, antes de su última reunión ordinaria del segundo semestre de 2017, una propuesta de reglamentación de la tercera etapa, incluyendo las acciones necesarias para el perfeccionamiento del mecanismo de distribución de la renta aduanera.

30.2. La distribución de la renta aduanera se realizará en base al mecanismo que fuere implementado para la segunda etapa, con las eventuales modificaciones que pudieran surgir de la experiencia de su aplicación. A estos efectos, el Grupo Mercado Común evaluará la información que surja del monitoreo y su interacción con los demás aspectos del funcionamiento de la Unión Aduanera, incluyendo aquellos referentes a la institucionalidad.

Art. 31 - Facultar al Grupo Mercado Común a modificar los plazos previstos en los Artículos 24 a 30 de la presente Decisión, relativos a las acciones específicas para la implementación de cada una de las etapas previstas.

X - SIMPLIFICACIÓN Y ARMONIZACIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADUANEROS INTRAZONA

Art. 32 - Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a realizar las tareas previstas en la Decisión CMC N° 17/10 y elevar en la última Reunión Ordinaria del Consejo del Mercado Común de 2011 un proyecto de norma para la efectiva implementación del Documento Único Aduanero del MERCOSUR (DUAM).

Art. 33 – Los Estados Partes adoptarán las medidas necesarias para la efectiva implementación a nivel regional de la Resolución GMC N° 17/04 “Sistema de Tráfico Aduanero Internacional” (SINTIA), a más tardar el día 1° de enero de 2012.

Art. 34 – Instruir a la Comisión de Comercio del Mercosur a elevar un proyecto de sistema de validación de información aduanera en el comercio intrazona, según lo previsto en la Decisión CMC N° 54/04, a más tardar la primer reunión del Grupo Mercado Común del segundo semestre de 2011.

XI – REVISIÓN INTEGRAL DE LA CONSISTENCIA, DISPERSIÓN Y ESTRUCTURA DEL ARANCEL EXTERNO COMÚN

Art. 35 – Instruir al Grupo Ad Hoc creado por la Decisión CMC N° 05/01 a examinar la consistencia y dispersión de toda la estructura actual del Arancel Externo Común del MERCOSUR (GANAEC), a excepción de los Bienes de Capital y de los Bienes de Informática y Telecomunicaciones, y a elevar una propuesta de revisión del Arancel Externo Común al Grupo Mercado Común en su última Reunión Ordinaria del 2014.

Art. 36 – Instruir al Grupo Ad Hoc para los sectores de Bienes de Capital y de Bienes de Informática y Telecomunicaciones, creado por la Decisión CMC N° 58/08, a :

36.1. Elevar al Grupo Mercado Común, en su segunda Reunión Ordinaria del primer semestre de 2012, una propuesta de revisión del Arancel Externo

Común para bienes de capital, con vistas a su entrada en vigor a partir del 1º de enero de 2013; y

36.2. Elevar al Grupo Mercado Común, en su segunda Reunión Ordinaria del primer semestre de 2013, una propuesta de revisión del Arancel Externo Común para bienes de informática y telecomunicaciones, con vista a su entrada en vigor a partir del 1º de enero de 2014.

XII - BIENES DE CAPITAL Y BIENES DE INFORMÁTICA Y TELECOMUNICACIONES

Art. 37 - Instruir al Grupo Ad Hoc creado por la Decisión CMC N° 58/08 a proceder a la revisión del Régimen Común de Importación de Bienes de Capital No Producidos en el MERCOSUR que consta en las Decisiones CMC N° 34/03 y 59/08, con vistas a la entrada en vigor de un régimen a partir del 1º de enero de 2013, para Argentina y Brasil, y a partir del 1º de enero de 2015, para Paraguay y Uruguay.

37.1. La revisión del referido régimen deberá contemplar un tratamiento para bienes de capital no producidos en el MERCOSUR y para sistemas integrados que los contengan.

Art. 38 – Los Estados Partes intercambiarán, a partir de la primera Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del MERCOSUR de cada año, datos detallados de comercio referentes a la aplicación de las medidas excepcionales enumeradas en los Artículos 39 y 40 de la presente Decisión, con vistas a apoyar los trabajos de revisión de las Decisiones CMC N° 34/03 y 59/08.

Art. 39 – Los Estados Partes podrán, hasta el 31 de diciembre de 2012, en carácter excepcional y transitorio, mantener los regímenes nacionales de importación de bienes de capital actualmente vigentes, incluyendo las siguientes medidas :

39.1. La aplicación por parte de Argentina de las alícuotas de importación especificadas para bienes de capital originarios de extrazona listados en el Anexo IV del Decreto N° 509, del 23 de mayo de 2007;

39.2. La aplicación por parte de Brasil de la reducción de las alícuotas de importación de bienes de capital no fabricados en el país y sistemas integrados que los contengan;

39.3. La aplicación por parte de Paraguay de las alícuotas del 0 % y 6 % para la importación de bienes de capital originarios de extrazona, siempre que estén clasificados como tales en la Nomenclatura Común del MERCOSUR;

39.4. La aplicación por parte de Uruguay de la alícuota del 0 % para las importaciones originarias de extrazona de los bienes especificados en el Decreto N° 004/003.

Art. 40 – Además de las medidas previstas en el artículo anterior, Paraguay y Uruguay podrán, hasta el 31 de diciembre del 2019, aplicar la alícuota del 2 % para las importaciones de bienes de capital originarios de extrazona.

Art. 41 – Instruir al referido Grupo Ad Hoc a elevar a la segunda Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común del primer semestre de 2014 una propuesta de régimen común para la importación de bienes de informática y telecomunicaciones no producidos en el MERCOSUR, con miras a su entrada en vigencia a partir del 1° de enero de 2016.

Art. 42 – Argentina y Brasil podrán aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2015, una alícuota distinta del Arancel Externo Común, incluso del 0 % para los bienes de informática y telecomunicaciones, así como para los sistemas integrados que los contengan.

Art. 43 - Uruguay podrá aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2018, una alícuota del 0 % a las importaciones de bienes de informática y telecomunicaciones de extrazona, en el caso de productos que consten en listas presentadas en el ámbito de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (Artículo 5 de la Decisión CMC N° 33/03), y del 2 % en el caso de los demás bienes de informática y telecomunicaciones.

Art. 44 - Paraguay podrá aplicar, hasta el 31 de diciembre de 2019, una alícuota del 0 % a las importaciones de bienes de informática y telecomunicaciones de extrazona, en el caso de productos que consten en listas presentadas en el ámbito de la Comisión de Comercio del MERCOSUR (Artículo 5 de la Decisión CMC N° 33/03), y del 2 % en el caso de los demás bienes de informática y telecomunicaciones.

Art. 45 – Cada Estado Parte deberá notificar a la Secretaría del MERCOSUR, antes del 31 de enero y del 31 de julio de cada año, los códigos NCM relacionados a las medidas mencionadas en los Artículos 39 a 44 de la presente Decisión.

45.1. La ausencia de alteraciones no eximirá al Estado Parte de notificar a la Comisión de Comercio del MERCOSUR, en tiempo y forma, los códigos NCM relacionados a las medidas enumeradas en los Artículos 39, 42, 43 y 44 de la presente Decisión. Los Estados Partes señalarán, en cada notificación, las alteraciones eventualmente introducidas en sus respectivas listas.

XIII - LISTAS NACIONALES DE EXCEPCIÓN AL ARANCEL EXTERNO COMÚN

Art. 46 - Cada Estado Parte podrá mantener una Lista Nacional de Excepciones al Arancel Externo Común (AEC), en los siguientes términos :

- a) República Argentina : hasta 100 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2015;
- b) República Federativa del Brasil : hasta 100 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2015;
- c) República del Paraguay : hasta 649 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2019;
- d) República Oriental del Uruguay : hasta 225 códigos NCM hasta el 31 de diciembre de 2017.

Art. 47 – Al elaborar sus listas nacionales, los Estados Partes tendrán en cuenta la oferta exportable existente en el MERCOSUR.

Art. 48 – Los Estados Partes podrán modificar, cada seis meses, hasta un 20 % de los códigos NCM incluidos en las listas de excepciones establecidas en el Artículo 46 de la presente Decisión.

Art. 49 – Los Estados Partes notificarán en la primera Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del MERCOSUR del primer semestre de 2011, los códigos NCM que integran sus respectivas listas nacionales de excepciones al AEC vigentes. A partir de esa fecha, los códigos NCM que integran las respectivas listas nacionales en vigor serán notificados a la Secretaría del MERCOSUR antes del 31 de enero y del 31 de julio de cada año.

49.1. La ausencia de alteraciones no eximirá al Estado Parte de notificar a la Comisión de Comercio del MERCOSUR, en tiempo y forma, los códigos NCM que componen la respectiva lista nacional de excepciones vigentes. Los Estados Partes señalarán, en cada notificación, a las alteraciones eventualmente introducidas en sus respectivas listas.

Art. 50 - Los Artículos 46, 47 y 48 de esta Decisión serán objeto de examen periódico entre los Estados Partes y de una evaluación anual por parte de la Comisión de Comercio del MERCOSUR, a ser elevada a consideración en la primera Reunión Ordinaria del Grupo Mercado Común del segundo semestre de cada año, con el objetivo de analizar sus efectos sobre los flujos de comercio, la integración productiva intrazona y las condiciones de competencia. A tales efectos, los Estados Partes deberán presentar la información estadística necesaria, por código NCM, así como otros elementos de información complementarios, a más tardar en la segunda Reunión Ordinaria de la Comisión de Comercio del MERCOSUR del primer semestre de cada año.

XIV – ACCIONES PUNTUALES EN EL ÁMBITO ARANCELARIO

Art. 51– Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a elevar a consideración del Grupo Mercado Común, en su primera Reunión Ordinaria del segundo semestre de 2011 una propuesta de mecanismo que permita a un Estado Parte elevar, por Directiva de la Comisión de Comercio, de manera temporaria, las alícuotas de derecho de importación aplicadas a las importaciones de extrazona de un determinado producto. La propuesta deberá especificar las condiciones y los procedimientos de funcionamiento de dicho mecanismo.

XV – REGLAMENTOS TÉCNICOS, PROCEDIMIENTOS DE EVALUACIÓN DE LA CONFORMIDAD Y MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS

Art. 52 – Instruir al Grupo Mercado Común a conformar un Grupo de Trabajo para proceder a la revisión de la Resolución GMC N° 56/02, a más tardar antes del fin del 2012, que contemplará un mecanismo de revisión periódica de Reglamentos Técnicos (RTMs) y Procedimientos de Evaluación de la Conformidad del MERCOSUR (PECs).

52.1. El referido Grupo de Trabajo deberá establecer, además, nuevos procedimientos para facilitar la negociación, elaboración, consulta interna e incorporación de RTMs y PECs.

Art. 53 – Instruir al Grupo Mercado Común a elaborar, a más tardar antes del fin de 2012, una propuesta con vistas a perfeccionar el sistema de elaboración, revisión e incorporación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias del MERCOSUR.

XVI– LIBRE COMERCIO INTRAZONA

Art. 54 – Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a constituir un Grupo de Trabajo sobre Medidas No Arancelarias con los siguientes objetivos :

54.1. Establecer procedimientos de intercambio de información para que los Estados Partes comuniquen la introducción o modificación de exigencias para la entrada de mercaderías importadas a su territorio. La tarea será realizada antes del 1/1/2012.

54.2. Instruir a la Comisión de Comercio del MERCOSUR a revisar el sistema de consultas establecido en la Directiva CCM N° 17/99, con miras a perfeccionar el intercambio de información y agilizar el tratamiento de las medidas no arancelarias mencionadas en el artículo anterior.

54.3. Elevar al Grupo Mercado Común, en el segundo semestre de 2011, una propuesta del tratamiento de las medidas no arancelarias, a la luz del

Artículo 50 del Tratado de Montevideo, con el objetivo de asegurar la libre circulación en el comercio intrazona.

XVII – COORDINACIÓN SOBRE MEDIDAS DE TRANSPARENCIA

Art. 55 - Instruir al Grupo Mercado Común a elaborar, a más tardar en su última Reunión Ordinaria de 2012, una propuesta de notificación coordinada ante la Organización Mundial del Comercio de políticas relacionadas a medidas sanitarias y fitosanitarias y a medidas no arancelarias adoptadas por los Estados Partes del MERCOSUR, en cumplimiento de las obligaciones que constan en los Acuerdos de la OMC.

XVIII – COORDINACIÓN EN MATERIA SANITARIA Y FITOSANITARIA

Art. 56 – Instruir al Grupo Mercado Común a elaborar, antes de su última Reunión Ordinaria del primer semestre de 2012, una propuesta de coordinación en materia sanitaria y fitosanitaria, con miras a fortalecer el estatus sanitario y fitosanitario de los Estados Partes y a articular acciones para erradicar plagas y enfermedades a nivel regional.

XIX – ZONAS FRANCAS, ZONAS DE PROCESAMIENTO DE EXPORTACIONES Y ÁREAS ADUANERAS ESPECIALES

Art. 57 – Instruir al Grupo Mercado Común a definir, antes de su primera Reunión Ordinaria de 2013, una propuesta de revisión de la Decisión CMC N° 08/94, teniendo en cuenta la normativa MERCOSUR y la evolución de la materia.

XX - NEGOCIACIÓN DE ACUERDOS COMERCIALES CON TERCEROS PAÍSES Y REGIONES

Art. 58 – La acción externa del MERCOSUR se desarrollará mediante la negociación de mecanismos de vinculación política, comercial o de cooperación con terceros países o grupos de países, tomando en consideración los intereses de los Estados Partes, el grado de institucionalización del bloque y los recursos disponibles.

Art. 59 – Con el objeto de dar cumplimiento a lo que establece el Artículo anterior, se encomienda al Grupo Mercado Común elevar al Consejo Mercado Común, en su última Reunión Ordinaria de 2011, propuestas de esquemas para la negociación de instrumentos políticos, comerciales o de cooperación.

Art. 60 – Los Estados Partes acuerdan definir la agenda externa anualmente. Para ello, se encomienda al Grupo Mercado Común elevar al Consejo Mercado Común, en su última Reunión Ordinaria de cada año, e iniciando en 2011, una propuesta de agenda de relacionamiento externo en la cual se establezcan el tipo de mecanismo a negociar y los países o

grupos de países contrapartes con los cuales se llevará a cabo el desarrollo de dichos mecanismos.

60.1. Estos mecanismos deberán contemplar el Tratamiento Especial y Diferenciado para Paraguay en los términos de la Decisión CMC N° 28/03.

XXI - FORTALECIMIENTO DE LOS MECANISMOS PARA LA SUPERACIÓN DE LAS ASIMETRÍAS

Art. 61 – A fin de dar cumplimiento a lo establecido en la Decisión CMC N° 34/06, los Estados Partes presentarán, a más tardar el 31 de diciembre de 2011, un primer conjunto de proyectos e iniciativas destinados a la superación de las asimetrías del bloque y a la inserción competitiva de las economías menores en la Unión Aduanera. Estos proyectos, en particular, deberán contemplar las restricciones de Paraguay por su condición de país sin litoral marítimo.

Art. 62 – Los Estados Partes considerarán la posibilidad de contar con un ámbito de formulación estratégica del MERCOSUR, que incluya la participación de espacios académicos y gubernamentales.

DISPOSICIONES FINALES

Art. 63 – No obstante los plazos establecidos en la presente Decisión, la efectiva implementación del Programa de Consolidación de la Unión Aduanera deberá tener en cuenta la interrelación existente entre varios de sus componentes, y la correspondiente necesidad de avanzar de forma sustantiva y simultánea en cada uno de ellos.

Art. 64 – El proceso de consolidación de la Unión Aduanera deberá incorporar una revisión sobre el avance institucional del MERCOSUR, que contemple los ajustes requeridos, incluyendo el sistema de solución de controversias del MERCOSUR, con vistas a permitir que su estructura institucional acompañe la evolución del proceso.

Art. 65 – Esta Decisión no necesita ser incorporada al ordenamiento jurídico de los Estados Partes por reglamentar aspectos de organización o funcionamiento del MERCOSUR.

XL CMC – Foz de Iguazú, 16/XII/10.

6.5 : Agenda de travail accordée lors de la LXXXIII réunion du GMC

MERCOSUR/GMC/ACTA N° 01/11

LXXXIII REUNIÓN ORDINARIA DEL GRUPO MERCADO COMÚN

1. MERCOSUR ECONÓMICO – COMERCIAL

1.1. Programa de Consolidación de la Unión Aduanera (Decisión CMC N° 56/10)

Las delegaciones intercambiaron opiniones acerca de la implementación del Programa de Consolidación de la Unión Aduanera, aprobado mediante la Decisión CMC N° 56/10.

La PPTP circuló un cuadro de las tareas a ser realizadas para la efectiva implementación del mencionado Programa.

Al respecto, el GMC acordó las siguientes instrucciones que corresponden a los ítems del mencionado Programa de Consolidación, vinculados al Grupo Mercado Común :

II.- Política Automotriz : Convocar al Grupo de Trabajo en el segundo semestre de 2011.

III.- Incentivos : Convocar al Grupo de Trabajo, en paralelo a la próxima Reunión Ordinaria del GMC.

IV.- Defensa Comercial : Convocar al Comité de Defensa Comercial y Salvaguardias en paralelo a la próxima Reunión Ordinaria del GMC.

V.- Integración Productiva : Instruir al GIP a incorporar en su agenda de trabajo la instrucción prevista en los Artículos 7, 8 y 9 de la Dec. CMC N° 56/10.

Instruir al Grupo Ad Hoc sobre el Fondo MERCOSUR de Apoyo a las Pequeñas y Medianas Empresas a incorporar en su agenda de trabajo la instrucción prevista en el Artículo 8 de la Dec. CMC N° 56/10

Instruir a los Subgrupos de Trabajo N° 3, 7, 8 y 11 a incorporar en su agenda de trabajo la instrucción prevista en el Artículo 9 de la Dec. CMC N° 56/10.

VII.- Regímenes Nacionales de Admisión Temporal y “Drawback” : Convocar a un Grupo de Trabajo, en paralelo a la primera Reunión Ordinaria del GMC, del segundo semestre de 2011.

VIII.- Regímenes Nacionales Especiales de Importación no Contemplados en las Secciones VI y VII : Convocar a un Grupo de Trabajo en paralelo a la segunda Reunión Ordinaria del GMC del segundo semestre de 2012.

IX.- Eliminación del Doble Cobro del Arancel Externo Común y Distribución de la Renta Aduanera : Definir, a más tardar en el segundo semestre de 2011, lo dispuesto en el Artículo 26 (26.1 y 26.2) de la Dec. CMC N° 56/10.

XI.- Revisión Integral de la Consistencia, Dispersión y Estructura del Arancel Externo Común : Convocar al Grupo Ad Hoc creado por la Dec. CMC N° 05/01 (GANAEC), en el primer semestre de 2013.

Convocar al Grupo Ad Hoc para los sectores de Bienes de Capital y de Bienes de Informática y Telecomunicaciones, creado por la Dec. CMC N° 58/08, en el primer semestre de 2012, para cumplir con las tareas previstas en los ítems XI y XII de la Dec. CMC N° 56/10.

XV.- Reglamentos Técnicos, Procedimientos de Evaluación de la Conformidad y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias : Convocar un Grupo de Trabajo, en paralelo a la primera Reunión Ordinaria del GMC del segundo semestre de 2011, para cumplir con las tareas previstas en el Artículo 52 del ítem XV de la Dec. CMC N° 56/10.

Convocar un Grupo de Trabajo, en paralelo a la primera Reunión Ordinaria del GMC del segundo semestre de 2011, para cumplir con las tareas previstas en el Artículo 53 del ítem XV de la Dec. CMC N° 56/10.

XVII.- Coordinación sobre Medidas de Transparencia : El ítem XVII de la Dec. CMC N° 56/10 será abordado en la primera Reunión Ordinaria del GMC, en el primer semestre de 2012.

XVIII.- Coordinación en Materia Sanitaria y Fitosanitaria : El ítem XVIII de la Dec. CMC N° 56/10 será abordado a más tardar en la primera Reunión Ordinaria del GMC, en el primer semestre de 2012.

XIX.- Zonas Francas, Zonas de Procesamiento de Exportaciones y Áreas Aduaneras Especiales : Convocar un Grupo de Trabajo, en paralelo a la segunda Reunión Ordinaria del GMC del primer semestre de 2012, para cumplir con las tareas previstas en ítem XIX de la Dec. CMC N° 56/10.

XX.- Negociación de Acuerdos Comerciales con Terceros Países y Regiones : Instruir al Grupo de Relacionamento Externo a incorporar en su agenda de trabajo la instrucción prevista en el ítem XX de la Dec. CMC N° 56/10.

XXI.-Fortalecimiento de los Mecanismos para la Superación de las Asimetrías : El ítem XXI de la Dec. CMC N° 56/10 será abordado en la próxima Reunión Ordinaria del GMC.

Annexe 7.1. Les traits fondamentaux du commerce entre le MERCOSUR et l'Union européenne

Bien sûr, la perspective des chaînes de valeur mondiales n'est pas le seul élément explicatif du développement des négociations entre le MERCOSUR et l'Union européenne. Pour mieux encadrer notre approche il nous faut d'abord amener à la surface d'autres éléments additionnels qui caractérisent le commerce entre le MERCOSUR et l'Union européenne. Nous allons ajouter à notre analyse la question des asymétries de taille relative, le contenu du commerce, leur niveau de développement.

Les asymétries de taille relative

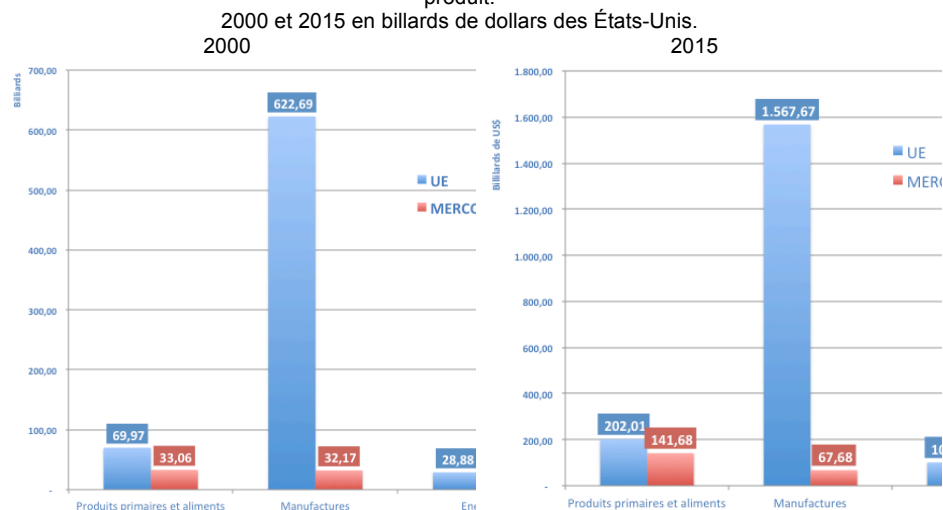
Tout d'abord, l'Union européenne est un partenaire commercial beaucoup plus important pour le MERCOSUR que dans le cas inverse. L'UNION EUROPÉENNE représente 20 % des exportations du MERCOSUR et 24 % des importations. Alors que ces pourcentages diminuèrent légèrement depuis 2004, en particulier pour les exportations, l'Union européenne reste le partenaire commercial le plus important du MERCOSUR. Elle est suivie par la Chine et les États-Unis. En revanche, pour l'Union européenne le MERCOSUR n'est pas, du point de vue du commerce, plus importante que l'Inde. Le bloc sud-américain représente seulement environ 2,5 % du total des importations et exportations extra-UE28 (LSE, 2017 : 32).

De la même manière, les exportations de services de l'Union européenne vers le MERCOSUR représentaient environ 2,5 % des exportations totales de services extra-UE28. La situation est légèrement différente du côté des importations. Le MERCOSUR est une source moins importante, représentant 1,7 % des importations de l'Union européenne, contre 2 % pour l'Inde. En revanche, en 2015, l'Union européenne représentait 25,3 % des exportations de services du MERCOSUR et 24,6 % des importations des services (LSE, 2017 : 42).

Le commerce entre le MERCOSUR et l'Union européenne du point de vue de son degré de développement relatif

Deuxièmement, il existe des différences importantes dans le développement relatif d'une région par comparaison à l'autre. L'UNION EUROPÉENNE est le protagoniste d'une plus grande importance dans le commerce mondial de produits industriels. En revanche, les perspectives sont très différentes pour le MERCOSUR, dont la participation aux exportations et importations mondiales de produits manufacturés est très faible (Figure 7.2.).

Figure A 7.1 .Exportations de l'Union européenne et du MERCOSUR au Monde, selon type de produit.



Source : Élaboration sur la base de données de l'UNCTAD

Au contraire, le MERCOSUR révèle ses avantages concurrentiels en tant qu'exportateur de produits agricoles. Près de la moitié des exportations du MERCOSUR sont des matières premières à très faible valeur ajoutée. Pourtant, ils ne sont pas taxés dans l'Union européenne parce qu'elles sont des intrants indispensables pour la production agricole et industrielle. Tel est le cas pour le soja, employé pour l'élaboration d'aliments pour l'élevage. C'est le cas aussi du minéral de fer, du café, les graines oléagineuses, les combustibles et les cuirs.

La faible compétitivité du MERCOSUR au niveau des produits industriels est facile à constater, car ils n'arrivent pas pénétrer le marché européenne malgré la protection tarifaire très réduite dans ce domaine (Molle, 2008 : 99). Les cas où les exportations manufacturières du MERCOSUR prospèrent dans le marché européen, nous trouvons des entreprises transnationales européennes avec des investissements en Argentine et le Brésil qui font le commerce intra entreprise. Tel fut le cas des produits chimiques, des voitures et des pièces automobiles.

Pour les États membres du MERCOSUR, l'accès au marché des produits industriels communautaires est un défi qui va au-delà de la protection tarifaire. Il est, au contraire, lié à l'expansion et à la diversification de la structure productive des pays du MERCOSUR (Molle, 2008 : 99). Comme le montre le Tableau 7.3. le commerce d'exportation du MERCOSUR vers l'Union européenne est plus concentrée dans certains produits, encore même lorsque nous le comparons avec la moyenne des pays en

développement.³⁵⁹

Le Tableau 7.3. nous informe aussi sur l'indice de diversification, un autre moyen de mesurer la compétitivité relative des pays ou groupes de pays.³⁶⁰ Il nous montre que les pays du MERCOSUR sont compétitifs dans un petit nombre de produits. L'indice pour le MERCOSUR double celui de l'Union européenne et augmenta au fil des dernières années.

Tableau A 7.1. Index de concentration et diversification (2000-2015)

	2000		2015	
Mesure	Concentration	Diversification	Concentration	Diversification
Pays en développement	0,13	0,26	0,09	0,19
Pays développés	0,07	0,13	0,07	0,17
UE28	0,07	0,17	0,07	0,21
MERCOSUR	0,17	0,50	0,14	0,53

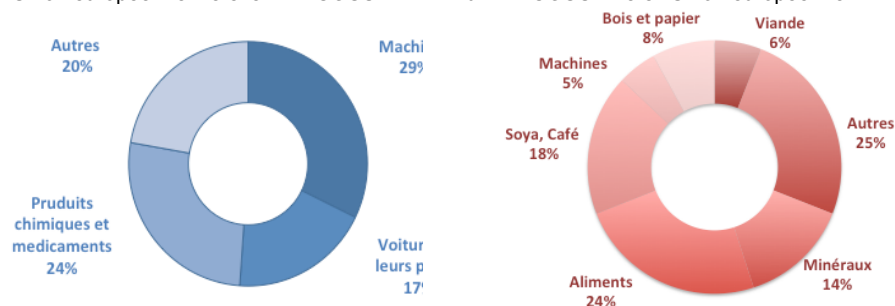
Source : Élaboration sur la base de données de l'UNCTAD

En revanche, les exportations de l'Union européenne vers le MERCOSUR sont concentrées dans des produits à forte valeur ajoutée, tels que les biens d'équipement et les automobiles (Figure 7.2.). Une situation identique se produit dans le commerce des services, où l'Union européenne est excédentaire dans un rapport de deux à un dans la moyenne de 2004 à 2015 (LSE, 2017).

³⁵⁹. L'indice de concentration, également appelé Herfindahl-Hirschmann Index (produit HHI), est une mesure du degré de concentration du produit. Une valeur d'indice plus proche de 1 indique que les exportations ou les importations d'un pays sont fortement concentrées sur quelques produits. Au contraire, les valeurs plus proches de zéro reflètent les exportations ou les importations sont réparties de façon plus homogène entre une série de produits.

³⁶⁰. L'indice de diversification est calculé en mesurant l'écart absolu de la structure commerciale d'un pays par rapport à la structure mondiale. L'indice de diversification prend des valeurs comprises entre 0 et 1. Une valeur plus proche de 1 indique une plus grande divergence par rapport à la tendance mondiale.

Figure A. 7.2. Exportations de l'Union européenne vers le MERCOSUR et vice-versa. 2015 en pourcentage
De l'Union européenne vers le MERCOSUR Du MERCOSUR vers l'Union européenne



Source : Commission Européenne

Comme nous l'avons vu dans les Chapitres II et III, les effets positifs les plus forts du commerce extérieur sur la croissance économique sont normalement associés à la diversification de l'exportation des produits manufacturés. Les avantages incluent des recettes d'exportation plus stables, la création d'emplois de meilleur qualité, aussi bien que des impacts positifs au niveau de l'inclusion sociale (Rodrik, 2004; Agosin 2009; Bekerman et Dulcich, 2013; Scheingart et Coatz, 2015).

Il y a aussi des différences importantes en termes de politique commerciale. L'UNION EUROPÉENNE et le MERCOSUR appliquent tous deux une structure tarifaire échelonnée. Cependant, la direction de l'échelle tarifaire est exactement l'inverse dans les deux blocs commerciaux. Alors que dans le MERCOSUR les produits industriels sont soumis aux tarifs les plus élevés, ils sont les aliments, les boissons et les huiles, les plus pénalisés par des tarifs les plus élevés pour entrer sur le marché européen (Castro et Rozenberg, 2013 : 14). Cette situation a des implications importantes du point de vue de la structure des demandes offensives et défensives du MERCOSUR et de l'Union européenne.

Annexe 7.2. Les positions de l'Union européenne et du MERCOSUR

Droits de douane :

Pour l'Union européenne, le MERCOSUR doit éliminer ses tarifs sur tous les produits industriels. Pour se conformer à l'article XXIV du GATT, plus de 90 % des échanges doivent être libéralisés sur une période pouvant aller jusqu'à 10 ans.

Pour le MERCOSUR, la libéralisation du commerce industriel doit tenir compte du principe du traitement spécial et différencié.³⁶¹ De cette façon, l'élimination des droits de douane doit se produire sur de plus longues périodes, même 15 ans, afin de permettre une période d'adaptation suffisante.

De plus, l'accord doit inclure une "clause l'industrie naissante". Ce serait un mécanisme qui permettrait au MERCOSUR d'augmenter ses tarifs préférentiels au niveau de la nation la plus favorisée (NPF), c'est-à-dire le tarif appliqué aux partenaires commerciaux sans accords préférentiels. Ce mécanisme permettrait d'alléger la situation des industries naissantes, des nouvelles branches de la production des industries établies ou de certaines industries qui connaissent de sérieuses difficultés qui causent des problèmes sociaux. La proposition s'inspire du concept d'une industrie naissante développée par l'économiste F. List (1856) au XIXe siècle et à l'article XVIII du GATT.

Propriété intellectuelle :

Pour l'Union européenne le MERCOSUR doit adopter des mesures supplémentaires pour la protection des brevets et des droits d'auteur.³⁶²

Sur la protection des données de test, l'Union européenne entend les autorités sanitaires pour les produits pharmaceutiques et agrochimiques doivent rejeter des demandes de marketing basées sur des données d'essai soumises par les candidats précédents, établissant des droits d'exclusivité temporaire sur ces données (5 ans pour les produits pharmaceutiques et 10 pour les produits agrochimiques). Cette autorisation de mise sur le marché comprend la bioéquivalence ou bio similarité (démonstration que le composé à passer contient identique à un autre qui a déjà été adopté). Chaque candidat doit mener ses propres essais cliniques et produire ses données.

Les sociétés pharmaceutiques européennes bénéficieraient des droits exclusifs des données de test (5 ans pour les produits pharmaceutiques et agrochimiques 10 ans) qui ne sont pas encore couverts par la protection des brevets établie par l'Accord de l'OMC.

En revanche, l'industrie pharmaceutique du MERCOSUR, basée principalement sur les formules génériques dont le brevet a expiré ou à partir des données de test accessibles au public. De l'autre côté, la protection entraînerait une augmentation des prix des médicaments et un impact négatif sur les chaînes de valeur agricoles.

Exigences de performance :

³⁶¹ . Tenth meeting of the MERCOSUR - EUROPEAN UNION Bi-Regional Negotiations Committee 23-27 June 2003 Asunción – Paraguay Final Conclusions.

³⁶² . Report from the XXVIIIth round of negotiations of the Trade Part of the Association Agreement between the European Union and Mercosur, Brussels, 3-7 July 2017 .EU proposal for a Chapter on Intellectual Property Rights, http://www.sice.oas.org/TPD/MER_EU/negotiations/BNC_EU_IP_e.pdf.

L'Union Européenne demande³⁶³ que l'accord impose de nouvelles interdictions concernant les prescriptions de résultats en ce qui concerne l'établissement, l'acquisition ou l'exploitation de sociétés étrangères sur le territoire du MERCOSUR. Les accords de l'OMC interdisent déjà d'obliger les entreprises d'exporter un certain niveau ou pourcentage de biens ou de services ou d'atteindre un certain niveau ou pourcentage de contenu national afin d'être autorisées à importer.

La proposition européenne empêcherait également les entreprises d'être contraintes de transférer des technologies, un processus de production ou d'autres connaissances brevetées à une personne physique ou à une entreprise en Argentine ou au Brésil. Il ne permettrait pas non plus d'exiger l'embauche d'un nombre / pourcentage de ressortissants du MERCOSUR ou d'exiger un certain niveau / valeur de recherche et de développement dans les pays du MERCOSUR.

La proposition est incompatible avec des programmes en Argentine et au Brésil qui visent à encourager le développement des capacités technologiques ou l'intégration des fournisseurs locaux aux investissements étrangers. La proposition impliquerait que les deux pays ne pourraient pas maintenir ou réintroduire, par exemple, la Loi sur les produits automobiles (27 263), le Régime d'importation de biens usagés (Décret 1205/16) et la Loi sur les logiciels (25 922) en Argentine ou Lei n ° 12.715 / 2012 (INOVAR AUTO) ou la règle n ° 950/2006 (Télécommunications) au Brésil.

Entreprises publiques :

La proposition de l'Union européenne³⁶⁴ implique principalement que les entreprises publiques discriminent entre les fournisseurs nationaux et étrangères dans leurs achats et leurs ventes de biens et de services.

Ce type de discipline interdirait les mécanismes préférentiels telles que la loi sur l'achat national ou tout autre programme discriminatoire.

Indications géographiques :

Conformément à la proposition de l'Union européenne, le MERCOSUR devrait adopter des mesures visant à protéger les produits alimentaires européens portant une appellation d'origine ou une indication géographiques protégée. A cet effet, le niveau de protection que l'ADPIC accorde uniquement aux vins doit être appliqué à tous les produits alimentaires.

Cela implique que les producteurs de produits similaires du MERCOSUR doivent abandonner l'utilisation de ces termes dans leurs marques. Dans d'autres cas,

³⁶³ . Commission Européenne, Proposal for Services and Establishment, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155478.pdf

³⁶⁴ . Commission Européenne, State Owned Enterprises, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155479.pdf

cela implique que la législation des pays du MERCOSUR doit les éliminer de la liste des termes génériques, c'est-à-dire d'usage commun. De cette manière, la niche de plus grande valeur parmi les produits transformés serait réservée aux producteurs européens.

Règles d'origine :

Les règles d'origine sont utilisées pour déterminer si un produit peut être classé comme produit dans l'Union européenne ou dans le MERCOSUR. Seuls les produits considérés comme "originaires" peuvent bénéficier des préférences tarifaires et autres avantages prévus dans l'accord.

Compte tenu de sa plus grande intégration dans les chaînes de valeur mondiales, l'Union européenne propose des règles d'origine plus souples pour qu'un produit puisse être considéré comme originaire. Par exemple, un chocolat peut être qualifié d'européen même si le cacao est originaire d'Afrique ou d'un vêtement même si le tissu est originaire d'Asie.

L'une des différences fondamentales entre le MERCOSUR et l'Union européenne peut être trouvée dans les règles d'origine pour les automobiles et les pièces automobiles. L'UNION EUROPÉENNE a besoin d'un pourcentage plus élevé de contenu importé pour tirer parti des intrants importés d'Asie, principalement de l'électronique.

Le MERCOSUR cherche une règle d'origine plus stricte, avec l'objectif d'attirer des investissements sur son territoire.

Règlements techniques :

L'Union européenne propose en général que le MERCOSUR reconnaisse ou adopte pour certains secteurs clés (électronique, chimie, automobile) les règlements techniques européens ou élaborés par des organismes de normalisation pour la plupart européens (tels que la CEE-ONU).³⁶⁵ De cette manière, les pays du MERCOSUR renonceraient à l'élaboration de règlements techniques adaptés au niveau de développement et aux besoins de leur industrie. De l'autre côté, cela faciliterait son intégration dans les chaînes de valeur européennes.

Au contraire, le MERCOSUR propose que les mêmes règles de nécessité et de transparence qui régissent les règlements techniques officiels s'appliquent aux normes dites privées. Les normes privées établies par les acheteurs à la fin de la chaîne de valeur sont parmi les principales préoccupations des fournisseurs situés dans les pays exportateurs. Ces normes de qualité exigent généralement des caractéristiques spécifiques qui vont au-delà des exigences nécessaires pour assurer la sécurité et la salubrité des aliments et des produits.

³⁶⁵ . Commission Européenne, Motor Vehicles, equipment and parts thereof. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155483.pdf

<i>Matière premières et énergie :</i>
L'UNION EUROPÉENNE propose l'adoption de disciplines pour les licences d'exportation et l'élimination des droits d'exportation. ³⁶⁶ L'UNION EUROPÉENNE considère que les deux limitent l'accès gratuit aux matières premières et confèrent un avantage indu aux entreprises du MERCOSUR.
<i>Subventions :</i>
L'UNION EUROPÉENNE propose l'adoption de disciplines de transparence et de notification dans le cas des subventions d'État dans le secteur des services, ainsi que pour les entreprises d'État. Ces secteurs sont exclus de l'accord sur les subventions de l'OMC. Ils furent traditionnellement la cible d'incitations par les gouvernements des pays en développement parce qu'ils sont considérés comme stratégiques pour la croissance économique ou le développement des exportations.

Annexe 7.3. : Offres échangées en Septembre 2004

Les chiffres montrent l'élimination réelle de droits de douanes une fois décomptés les lignes tarifaires déjà avec un Tarif extérieure commune du MERCOSUR (TEC) nul (à zéro), un droit de douane européenne pour les pays tiers sans accord commercial (erga omnes) nul (à zéro), où bénéficient du Système de préférences généralisées (SGP) nul (à zéro) ou avec un préférences fixe (SGP > 0).

³⁶⁶ . Commission Européenne, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2017/april/tradoc_155478.pdf

Tableau A. 7.2. Offre présentée par le MERCOSUR - Septembre de 2004

Offre présentée par le MERCOSUR Septembre de 2004 Importations en provenance de l' UE, moyenne 2006-08 en milliards de dollars américains					
(1) CATEGORIE	(2) N° Posic NCM 08	(3) %de lignes tarifaires	(4) TEC moyen %	(5) Importations (moyenne 06-08)	
				milliards de dollars américains	Partic s/ total %
A - libéralisation immédiate, donc :					
TEC = 0	689	7	0	5.044.608	14
TEC > 0	501	5,1		432.928	1,2
SUB TOTAL	1.190	12,2	4	5.477.536	15,2
B (2 ans)	1.820	18,6	2,2	3.817.117	10,6
C (8 ans)	1.105	11,3	8,3	1.725.772	4,8
D (10 ans)	1.833	18,8	13,5	6.226.729	17,3
E (10 ans)	2.705	27,7	18,2	8.336.142	23,1
F (18 ans)	46	0,5	34,7	908.631	2,5
TOTAL PANIERS de libéralisation totale					
TEC = 0	689	7	0	5.044.608	14
Libéralisation supplémentaire réelle (TEC >0)	8.010	82		21.447.319	59,5
TOTAL	8.699	89,1	10,1	26.491.927	73,5
Pref Fixe del 50 %	123	1,3	16	4.378.460	12,1
Pref Fixe del 20 %	65	0,7	15	1.193.932	3,3
SUBTOTAL PF	188	1,9		5.572.392	15,4
RESTE	878	9	18,6	4.002.155	11,1
TOTAL GENERAL	9.765	100	12	36.066.475	100

Tableau A. 7.3. Offre présentée par l'Union européenne - Septembre de 2004

Offre présentée par l'Union européenne Septembre de 2004 Importations en provenance du MERCOSUR, moyenne 2006-08 en milliards d'Euros					
(1) CATEGORIE	(2) N° lignes CN 02	%de lignes tarifaires	(4) Droit moyen %	(5) Importations en provenance du MERCOSUR (moyen 06-08)	
				Milliards d'euros	Partic s/ total %
A - libéralisation immédiate, dont :					
Erga omnes/SGP=0	3.025	29	0	23.521.484	58,4
Libéralisation supplémentaire réelle :	651	6		1.487.724	3,1
TOTAL	3.676	35	1,2	24.735.350	61,5
B -4 ans, dont :					
Erga omnes/SGP=0	1.397	13	0	1.926.972	4,8
Libéralisation supplémentaire réelle :	1.044	10		2.293.604	5,7
TOTAL	2.441	23	4,4	4.220.576	10,5
C -7 ans, dont :					
Erga omnes/SGP=0	692	7	0	764.452	1,8
Libéralisation supplémentaire réelle :	1.401	13		3.477.425	8,6
TOTAL	2.093	20	7,2	4.241.877	10,5
D -10 ans, dont :	1.343	13	13,6	2.932.785	7,3
TOTAL PANIERS					
Erga omnes/SGP=0	5.114	49	0	26.212.908	65,1
Libéralisation supplémentaire réelle :	4.439	43		6.984.895	24,7
TOTAL	9.553	92	5,1	36.130.588	89,8
Pref Fixe 50 %	94	1	31,9	28.599	0,1
Pref Fixe 25 %	15	0	31,9	110	0,0
Pref Fixe 20 %	91	1	27,5	520.128	1,3
CUOTAS	243	2	40,8	3.114.021	7,7
Subtotal PF et Cuotas	443	4		3.662.858	9,1
RESTE	435	4	28,0	441.378	1,1
TOTAL GENERAL	10.431	100	7,3	40.234.823	100