

Chronique du 16 mars au 28 mai 1999

Communauté andine

La Communauté andine (CA) a célébré son 30^{ième} anniversaire cette semaine au milieu d'une crise majeure. Paradoxalement, les présidents de Colombie, du Venezuela, du Pérou, de l'Équateur et de la Bolivie, réunis les 26 et 27 mai à Carthagène, ont discuté les propositions colombiennes d'une application définitive d'un tarif extérieur commun (TEC), en vigueur depuis février 1995, et de l'émission d'un passeport unique pour les 106 millions d'habitants des cinq pays de la CA, alors que les violations aux accords existants se multiplient, et ce dans un contexte de crise économique sérieuse pour tous les pays du groupe à l'exception de la Bolivie. Malgré les accords de libéralisation, à court terme, des marchés des télécommunications et du tourisme, [le XI Sommet présidentiel de la CA](#) n'a donné que peu de résultats concrets.

L'objectif d'en arriver à un accord de libre-échange avec le MERCOSUR a été réaffirmé à cette occasion, mais la conjoncture politique et économique actuelle permet de penser qu'il ne s'agit là que de vœux pieux. En effet, après l'échec des négociations formelles avec le MERCOSUR en mars dernier, dû en partie à l'intransigeance des pays de la CA, les espoirs d'une libéralisation du commerce entre les deux groupes passent maintenant par la voie tortueuse de négociations bilatérales entre le Brésil et la CA. Celles-ci devraient mener à un accord d'ici le 30 juin, accord qui, selon le Brésil, serait par la suite adopté par les autres pays du MERCOSUR. Il est à noter cependant que le Brésil et les pays andins ne cherchent pas un accord complet de libre-échange, mais plutôt une simple libéralisation du commerce sur certains produits manufacturiers.

Ce scénario, optimiste, est difficilement envisageable en ce moment. L'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay, pays exportateurs de matières premières et de produits agricoles, ont des intérêts différents de ceux du Brésil, un pays qui exporte surtout des produits manufacturiers. Il est clair par exemple que l'Argentine, un peu à la manière du Mexique face à la ZLÉA, manque d'enthousiasme face à un projet d'accord qui rendrait la concurrence sur le marché de son principal partenaire économique plus ouverte. Si ses partenaires du MERCOSUR ont dénoncé l'unilatéralisme de sa démarche, le Brésil qualifie par contre son approche de " dynamisante ", l'argument invoqué étant qu'un accord bilatéral avec la CA devrait permettre de débloquer les négociations entre les deux blocs. Cela dit, on peut douter du sérieux de l'argument dans la mesure où le Brésil cherche surtout pour le moment à trouver de nouveaux débouchés pour ses exportations de produits manufacturiers et, ce faisant, à sortir de la crise économique qu'il traverse. Du côté de la Communauté andine, les choses ne vont guère mieux puisque le Venezuela a menacé ses partenaires de négocier directement un accord d'association 4+1 avec le MERCOSUR si les négociations actuelles devaient échouer. On se rappellera qu'il existe déjà précédent, la Bolivie ayant signé un tel type d'accord en 1996.

L'objectif déclaré lors du Sommet d'en arriver à une intégration économique, sociale et politique complète avec la formation d'un marché commun d'ici 2005 sera lui aussi difficilement atteignable si l'on considère les évolutions fort contrastées de la conjoncture économique dans les différents pays de la CA et surtout le fait que les accords actuels, déjà peu contraignants, ne sont guère respectés.

Au cours des dernières semaines, le Venezuela, la Colombie et l'Équateur ont, à tour de rôle, imposé de sérieuses restrictions au commerce. Si le différend entre la Colombie et l'Équateur (provoqué par la possibilité d'une arrivée massive des exportations de riz équatorien sur le marché colombien suivant la dévaluation du sucre) a pu être résolu lors du Sommet, le Venezuela maintient par contre pour le moment encore l'interdiction faite aux camions colombiens d'entrer sur son territoire, les camionneurs vénézuéliens ayant menacé de paralyser le pays si le gouvernement Chavez n'adoptait pas une telle mesure.

Au niveau politique, il faut souligner les crises majeures qui secouent les démocraties des deux principaux pays de la CA, le Venezuela et la Colombie. Dans le cas du Venezuela, la crise a été provoquée par la légitimité du processus devant mener à l'adoption d'une nouvelle constitution ; dans le cas de la Colombie, ce sont les concessions, jugées trop nombreuses, qui ont été faites par le gouvernement aux rebelles de la FARC qui sont en cause. Tout ceci relègue quelque peu au second rang des priorités politiques les efforts d'intégration régionale.

MERCOSUR

On ne dispose encore que d'estimations préliminaires, mais les premiers chiffres disponibles sur le commerce intra-régional semblent confirmer ce que nous prévoyions dans une chronique précédente, à savoir de sérieux remous dans les relations commerciales entre les quatre partenaires. Les effets de la crise brésilienne semblent sérieux puisque le commerce intra-régional aurait chuté d'environ 30 % au cours du premier trimestre de l'année en cours. Il sera intéressant au cours des prochains mois de voir s'il s'agit là d'une simple chute due à des facteurs conjoncturels ou bien, au contraire, si les partenaires du Brésil au sein du bloc, particulièrement l'Argentine, tirant les leçons à plus long terme de leur vulnérabilité à la " Brasil dependencia ", ne vont pas chercher à réorienter la destination de leurs exportations. La nature du commerce intra-firme, surtout pour l'industrie automobile, rend ce scénario peu probable dans le secteur manufacturier, mais le flux des exportations de matières premières et des produits agricoles pourrait être affecté. On comprend mieux dans ce cas les réticences des partenaires du Brésil à s'engager, pour le moment du moins, dans des négociations avec la Communauté andine.

Pour le moment il faut manipuler les chiffres avec précaution, d'autant que les exportations du Brésil ont chuté de 18,5 % au cours des quatre premiers mois de l'année, les exportateurs n'ayant pas encore pu profiter de la dévaluation du real. Il y a plusieurs raisons à ceci, entre autres la difficulté pour les entreprises brésiliennes de se procurer les crédits et les capitaux nécessaires à leurs activités et l'attente dans laquelle se trouvent les exportateurs et importateurs étrangers de voir les changes se stabiliser avant de reprendre leurs opérations avec le Brésil.

Un facteur additionnel qui devrait aider à la reprise des échanges intra-régionaux est la rapidité avec laquelle l'économie brésilienne semble reprendre vigueur ; le P.I.B. brésilien a, contre toute attente, réussi à croître de 1 % lors du premier trimestre, après deux baisses consécutives au cours des deux derniers trimestres de 1998, et ce malgré la crise dans laquelle fut plongé le Brésil à la mi-janvier. Les scénarios actuels, radicalement différents de ceux proposés par la majorité des économistes, incluant ceux du FMI, au début de la crise, prévoient une baisse du P.I.B. pour le second trimestre, l'économie brésilienne devant renouer avec la croissance au troisième ou quatrième trimestre avec le résultat d'un taux positif entre 0 et 1 % pour l'année 1999. Les taux d'intérêt ont quant à eux diminués de moitié depuis mars, passant de 45 % à 23,5 %, la tendance continuant d'être à la baisse.

En fait, dans un renversement complet de perspectives, alors que l'on louangeait la solidité de l'économie argentine au début de la crise brésilienne, soulignant la solidité du plan de *convertibilidad*, les marchés semblent aujourd'hui beaucoup plus inquiets de la récession qui semble vouloir s'installer en Argentine plutôt que de celle qui disparaît au Brésil. Cependant, avoir de vouloir passer trop vite de l'effet *samba* à l'effet *tango*, il faut prendre en considération qu'il existe au sein de la classe politique argentine, contrairement à ce que l'on observe au Brésil, un consensus solide quant à la politique économique à adopter pour faire face à la crise. Il est tout de même étonnant qu'une loi de *convertibilidad fiscal*, limitant sévèrement les dépenses du gouvernement, vient tout juste d'être adoptée sans grande difficulté par le Congrès et ce, à quelques mois des élections présidentielles. Au Brésil, par contre, le consensus politique ne s'impose souvent que par la force d'une crise majeure, laissant doute de la capacité du gouvernement Cardoso de faire adopter, dans les mois qui viennent, d'importants projets de loi visant à l'équilibre fiscal si la récupération s'opère plus vite que prévue. Même après une dévaluation somme toute réussie au Brésil, les spéculations récentes sur une possible dévaluation du peso argentin sont sans fondements, celles-ci ne pouvant qu'accélérer la *dolarización* de l'économie argentine et ce, même au prix d'une récession. Avec des consensus politiques et des politiques monétaires aussi divergeants au sein des deux principaux pays du MERCOSUR, il est difficile pour le moment d'imaginer une

convergence des politiques économiques, l'une des conditions nécessaires à une refonte des institutions du groupe. (voir [Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística](#), [Sucesos SCS](#), [Bloomberg](#))

L'agriculture et les négociations MERCOSUR/Union européenne/ZLÉA

L'agriculture se profile de plus en plus comme l'enjeu central pour le MERCOSUR dans les négociations qu'il conduit, ou conduira, dans les années à venir avec les pays développés. Que ce soit dans le cadre des négociations de la ZLÉA, de potentielles négociations MERCOSUR/Union européenne ou même celle dans le cadre de l'OMC qui seront lancées à la fin de l'année à Seattle, et dont l'un des thèmes centraux sera l'élimination des subventions et l'ouverture des marchés dans le domaine de l'agriculture, le thème de l'agriculture nous permet de plus en plus de comprendre la stratégie du MERCOSUR et particulièrement celle du Brésil, et les liens qui seront faits entre ces divers forums de négociations.

En effet, les calculs que fait présentement le Brésil quant à la durée et la probabilité de succès des négociations qui seront lancées à Seattle ont un impact direct sur l'intérêt de ce dernier à s'engager plus en avant tant dans les négociations de la ZLÉA, que dans celles qui n'ont pas encore été ouvertes, malgré les nombreux pourparlers, avec l'Union européenne (UE). On ne peut perdre de vue que les trois rondes de négociations se feront en parallèle, ce qui laisse une certaine marge de manoeuvre au Brésil dans l'établissement de ses priorités commerciales. Même si le Brésil est un pays principalement exportateur de produits manufacturés, et que la libéralisation du commerce dans ce domaine est déjà fort poussée au niveau de l'OMC, l'agriculture est loin d'être pour lui sans importance. Pour ses partenaires, c'est une question prioritaire.

Concernant la ZLÉA, le ministre brésilien des affaires extérieures, Luiz Felipe Lampreia résume bien l'analyse préliminaire qui peut être faite des intérêts de son pays à ces négociations. Selon ce dernier "a primary area of concern is agriculture, and the prospect of preferential access to the U.S. market is a 'valuable' incentive, but after negotiations that area could wind up with a number of exceptions, making the whole agreement less worthwhile to Brazil ". (voir *Americas Trade*, 25 mars, p. 12) L'on doit souligner que le tarif américain moyen pour les produits de l'agriculture n'est que de 5%, même si des tarifs plus élevés s'appliquent à certains produits en provenance des pays du MERCOSUR. Dans ces conditions, le Brésil, surtout si des exceptions devaient s'appliquer aux produits ayant un tarif plus élevé, n'aurait donc qu'un intérêt marginal à ouvrir son marché dans le domaine manufacturier et des services à la concurrence inégale avec les entreprises américaines.

Les négociations entre le MERCOSUR et l'[Union européenne](#), quant à elles, ne seront très probablement pas lancées tel que prévu lors du Sommet UE/Amérique latine qui aura lieu à Rio de Janeiro les 28 et 29 juin prochain, encore une fois à cause de réticences, du côté européen cette fois-ci, à libéraliser le commerce et éliminer les subventions dans le domaine de l'agriculture. (voir *Americas Trade*, 8 avril 1999). L'adoption récente, dans des conditions au demeurant difficiles, des réformes à la Politique agricole commune (PAC) laisse à penser que les Européens ne seront guère empressés à s'engager sur ce terrain, encore moins à prendre le risque de provoquer une nouvelle crise à l'intérieur de la Communauté.

En fait, ceux qui voient un rapprochement logique et presque inévitable entre l'UE et le MERCOSUR, insistent surtout sur le fait que l'UE est le premier partenaire commercial du MERCOSUR, ainsi que sur le fait que ce dernier bénéficierait de la présence européenne pour faire contrepoids à l'influence américaine dans les Amériques. Mais, ce faisant, ils sous-estiment généralement l'importance de l'enjeu de l'agriculture pour le Brésil et le MERCOSUR dans son ensemble.

D'ailleurs, selon certaines informations, les ministres de l'agriculture des États-Unis et du MERCOSUR se seraient entendus le 12 avril dernier " à 96 pourcent " sur une stratégie commune dans le domaine de l'agriculture pour la prochaine ronde de négociations de l'OMC. Selon une étude de l'OCDE, l'Europe serait à elle seule responsable de 85 % des subsides dans le secteur de l'agriculture comparativement à

2 % pour les États-Unis ; il est facile d'imaginer dans ce contexte que l'idée d'un front commun tactique des pays de l'hémisphère face à la Politique agricole commune (PAC) fasse son chemin lors des prochaines négociations de l'OMC, et ce d'autant plus que le Canada et le Mexique semblent s'être entendus en ce sens avec les États-Unis à l'occasion de la cinquième réunion de la Commission de l'ALENA le 23 avril dernier à Ottawa. (voir *Americas Trade*, 5 mai 1999).

Pour conclure, le MERCOSUR aurait certainement beaucoup plus à gagner d'un accord avec l'UE que d'un accord avec les États-Unis dans le cadre de la ZLÉA. Un accord avec l'UE lui permettrait d'augmenter de façon substantielle ses exportations vers l'Europe dans le domaine de l'agriculture, ce à quoi l'Union européenne n'est pas entièrement fermée, alors qu'un accord dans le cadre de la ZLÉA ouvrirait entièrement les marchés à la forte concurrence américaine, une situation à laquelle le Mexique s'est trouvé confronté avec l'ALENA.

Cependant, si les arguments géopolitiques peuvent avoir un certain poids et expliquer pourquoi l'Europe serait prête à faire certaines concessions au MERCOSUR, on ne doit pas mésestimer le fait que la conjoncture politique est aussi en train de changer très vite en Europe même. En particulier, il faut prendre acte du fait que les pays d'Europe centrale et de l'Est, dont les principales exportations viennent de l'agriculture, attendent impatiemment leur admission à l'UE. Les négociations occuperont les Européens dans les prochaines années et créeront une nouvelle dynamique à l'intérieur de l'Europe qui sera sans doute beaucoup moins favorable à certains compromis avec le MERCOSUR dans le domaine agricole que ce n'est encore le cas en ce moment malgré les différends existants. Entre un accord UE/MERCOSUR peu probable et une ZLÉA peu attrayante, le Brésil et le MERCOSUR opteront peut-être pour une solution de rechange : une alliance circonstanciée avec les Américains contre les Européens pour ce qui touche l'agriculture lors de la prochaine ronde de négociation de l'OMC, ce qui permettrait de déplacer les priorités en matière de négociation de la ZLÉA vers l'OMC, un scénario dont ne veulent certainement pas les États-Unis.