

Bernard Bret, Aurélie Delage
8 février 2006

La Cloche, 8 février 2006

Le Brésil : construire le Mercosul pour affronter la mondialisation

Bernard BRET est Professeur à l'Université Jean Moulin Lyon 3.

Les changements politiques récents à la tête de nombreux pays d'Amérique Latine invitent à s'interroger sur la façon dont ces pays peuvent évoluer. Il s'agit de s'interroger sur la recomposition du continent latino-américain, et américain dans son ensemble, à partir du point de vue brésilien. Pour cela, il convient d'articuler trois échelles : celle du Brésil, celle du Mercosul, et enfin l'échelle mondiale. Le Brésil cherche à consolider sa position à travers un territoire qui dépasse ses frontières. La construction du Mercosul est voulue par le Brésil comme alternative à la Zone de Libre Echange Américaine proposée dès 1994 par les Etats-Unis à Miami, et remise à l'ordre du jour par G.W. Bush. Si cette ZLEA (ALCA en espagnol et en portugais) voit le jour, Brasilia souhaite constituer un pendant crédible à la toute puissance de Washington.

L'émergence d'un pôle brésilien dans le continent sud-américain

L'ouverture économique

Le Brésil cherche à s'insérer dans l'économie-monde, dans un contexte de disparition des solidarités entre les anciens pays du « Sud », qui auparavant défendaient des intérêts convergents face aux pays du Nord. Désormais, les pays du Sud sont en compétition entre eux pour s'insérer de la façon la plus avantageuse possible dans la mondialisation, d'où l'apparition de « pays émergents » qui s'en sortent mieux.

Le Brésil a un taux d'ouverture étonnamment peu élevé. Son taux d'ouverture (prise en compte des échanges par rapport au PIB) n'est en effet que de 12, ce qui tient à la dimension du pays : plus le pays est grand, plus son taux d'ouverture est faible, car son marché intérieur est déjà vaste. Le taux du Brésil est équivalent à celui des Etats-Unis, mais inférieur à celui de la France (22). Néanmoins, le Brésil pèse dans le commerce mondial, d'où son besoin de se repositionner.

Les échanges internationaux sont anciens dans l'histoire du Brésil, du fait de son passé colonial (cf. les cycles économiques). Le Brésil est indépendant depuis 1822, mais conserve longtemps une économie ouverte. Cette tradition d'ouverture prend fin dans les années 1930, qui marquent le début d'une période d'Industrialisation par Substitution aux Importations (ISI). Le Brésil cherche à produire sur place ce qu'auparavant la division internationale du travail l'obligeait à importer grâce aux devises issues de l'exportation de produits bruts. L'industrialisation entraîne une *relative* fermeture des frontières du pays, afin de protéger les producteurs nationaux alors incapables de soutenir la concurrence.

La réouverture du Brésil date d'une trentaine d'années (arrivée des militaires au pouvoir) : le pays se lance dans l'exportation de produits manufacturés. Cette réouverture était nécessaire pour plusieurs raisons :

- nécessaire à cause du risque que fait encourir une fermeture trop durable : l'absence de concurrence internationale est peu propice à stimuler les innovations sur le marché intérieur. Il y aurait donc le risque que ne se creuse un fossé technologique avec l'extérieur, du fait d'un appareil productif obsolète.
- nécessité d'élargir le marché : vendre à l'extérieur car le pouvoir d'achat est limité à l'intérieur.

Mais si on souhaite exporter, cela suppose d'accepter d'ouvrir son propre marché à ses partenaires commerciaux. Dernier élément à prendre en compte : le « consensus de Washington », c'est-à-dire une tendance lourde d'orientation vers le libéralisme.

Comment s'ouvrir ?

Nous parlerons de choix d'intégration *macro-régionale* et non *régionale*, afin d'éviter l'ambiguïté du terme « région ». Cette interrogation fait écho à un thème récurrent en Amérique Latine, à savoir celui d'être un ensemble intégré. On note en effet une recherche d'unité et non d'éclatement, ce dont on peut voir le témoignage dans l'utopie récurrente de Bolivar. Or, la réalité est bien plutôt celle d'une balkanisation des terres latino-américaines.

Le Brésil cherche à étendre son unité avec ses partenaires de langue espagnole en trouvant un intérêt commun. Le but est aussi de se positionner face à Washington, qui a la volonté de prendre sous son aile les pays latino-américains. Brasilia veut faire preuve d'indépendance en refusant l'unilatéralisme des Etats-Unis. Mais il s'agit d'une volonté d'indépendance sans hostilité pour autant. Cette préférence pour le multilatéralisme se marque aussi dans la recherche d'accords avec d'autres partenaires dans le monde, l'Union Européenne en premier lieu. Le Brésil pense donc qu'il peut être utile et efficace d'éviter un face à face avec Washington : une union d'Etats souverains peut faire contrepoids. En outre, ce choix pour le regroupement macro-régional est un choix de régionalisme ouvert. Il ne s'agit pas de faire une « forteresse à quatre », mais de rester ouvert aux autres adhésions et partenariats ne se résumant pas aux choix dictés par Washington. C'est pour cela que Mercosul est actuellement en essor.

La dimension politique du Mercosul à l'intérieur des pays membres

L'acte de naissance du Mercosul date du traité d'Asunción en 1991. Les quatre pays signataires sont le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay : quatre pays tout juste sortis de la dictature. Dans le traité, une clause stipule la nécessité de maintenir un système démocratique et respectueux des libertés publiques. Cela n'est pas une simple déclaration de principe : lorsqu'un général a tenté un coup d'Etat au Paraguay, le Mercosul lui a intimé l'ordre de se retirer, évitant ainsi un retour à la dictature militaire. Le Mercosul se porte donc réellement garant de la démocratie (néanmoins, on pourrait se demander s'il en irait de même si le coup d'Etat se déroulait à Brasilia...).

Si l'on se place dans une perspective historique de longue durée, le Mercosul scelle la réconciliation entre ses pays membres. Il est exagéré de faire un parallèle avec l'UE réconciliant la France et l'Allemagne. Toutefois, la compétition entre l'Argentine et le Brésil pour contrôler le sous-continent existe depuis la colonisation : l'enjeu était de contrôler le Rio

de la Plata. Leur rivalité a conduit à la création de l'Uruguay, Etat-tampon destiné à séparer les deux frères ennemis. De plus, la guerre du Paraguay (1864-70), opposant le Brésil, l'Uruguay et l'Argentine au Paraguay, a laissé un douloureux souvenir. L'intégration permet donc de dépasser ces hostilités.

Une prise de conscience et une identité mercosulienne commencent à émerger. Le Mercosul n'est donc pas uniquement une réalité économique, mais aussi de plus en plus politique, comme en atteste la création d'un réseau Mercocité, cadre de coopération décentralisée destinée à partager les expériences de gestion municipale.

Le fonctionnement d'une formation macro-régionale

Le Mercosul est une des rares formes d'intégration économique du Sud à fonctionner.

Un pôle attractif, entre élargissement et approfondissement

L'attractivité que le Mercosul exerce sur les autres pays latino-américains constitue un indicateur pertinent pour prendre la mesure du bon fonctionnement de cette formation macro-régionale. En 1991, l'intégration entre les quatre pays est relativement modeste : elle ne concerne que le libre-échange commercial. En 1994, le protocole d'Ouro Preto (Minas Gerais) marque le début d'une union douanière, en établissant un tarif extérieur commun. En 1996, le Mercosul s'élargit géographiquement : la Bolivie et le Chili deviennent pays associés, et intègrent la zone de libre échange (mais pas l'union douanière). Pour le Chili, surnommé « l'Angleterre du Mercosul », cela est motivé par une volonté de ne pas se fermer, même si son propre tarif douanier est moins élevé que celui du Mercosul. Néanmoins, il souhaite rester libre. La Bolivie est simplement associée car elle appartient déjà à la Communauté Andine des Nations (ex-Pacte Andin).

En 2004, le Pérou et le Venezuela deviennent à leur tour associés au Mercosul, et le Venezuela adhère comme membre à part entière en décembre 2005 . Le Mercosul contraste avec les autres formes d'intégration :

- ALENA : la configuration est différente : le Mexique « joue dans la cour des grands » et tourne le dos à son aire culturelle. Il est très intégré à l'ALENA : 85% de ses exportations se font vers les Etats-Unis. Il a toutefois demandé à être observateur du Mercosul.
- Les autres formes d'intégration ont une importance économique moindre : le MCCA (Marché Commercial de Centre Amérique), dirigé principalement par le Guatemala, est composé de pays trop faibles économiquement. Il en est de même pour l'ancien Pacte Andin, qui n'abrite pas d'économie émergente de la puissance du Brésil. Le Chili l'a quitté en 1973, lors de l'accession d'A. Pinochet au pouvoir. Absence de locomotive dans le CARICOM (union commerciale des Caraïbes).

Une locomotive : le Brésil

Si le Mercosul fonctionne, c'est parce qu'il a une locomotive, le Brésil. Ce rôle de locomotive se voit se voit à partir du degré d'attraction communautaire dans les échanges extérieurs. On constate une augmentation des échanges intra-zone, plus rapide qu'avec les pays tiers. Cela avait été cassé par la crise argentine, mais le pays se ressaisit depuis 2003 (s'il n'y a pas encore retour aux niveaux antérieurs, la tendance est bonne). L'attraction mercosulienne est asymétrique.

| Pays | Part des échanges avec les 3 autres pays dans son commerce extérieur | Part dans les échanges intra-zone |
|-----------|--|-----------------------------------|
| Brésil | 9% | 44% |
| Argentine | 25% | 42% |
| Uruguay | 33% | 7% |
| Paraguay | 54% | 7% |

- Le Brésil pourrait donc se passer du Mercosul, mais le Mercosul ne pourrait pas se passer du Brésil.
- L'Argentine pèse un poids important dans le Mercosul, et le Mercosul a de l'importance pour elle
- Le Mercosul est vital pour l'Uruguay, mais l'Uruguay n'est pas vital pour le Mercosul
- Idem pour le Paraguay.

Une asymétrie gage de bon fonctionnement du Mercosul ?

Cette asymétrie des échanges peut choquer, mais n'est-ce pas grâce à cela que le Mercosul fonctionne bien ? Le Mercosul ressemble à une réplique en miniature du commerce mondial à échelle macro-régionale. Le Brésil en serait alors le « Nord » économique. Le Brésil fait figure de leader grâce à l'inégalité des masses économiques en jeu. Si l'on considère les PIB, les inégalités de puissance économique apparaissent. Le PIB du Brésil représente :

- 4 fois le PIB d'Argentine
- 44 fois le PIB d'Uruguay
- 87 fois celui du Paraguay.

Plus que cette asymétrie, c'est la **complémentarité** entre les pays qui est primordiale, car cela signifie que ces pays ont *intérêt* à faire des échanges. Ainsi, le Brésil est un partenaire utile aux autres membres, notamment en termes de technologies (Embraer par exemple), car il a une industrie déjà performante et intégrée (existence d'un véritable système industriel). On pourrait alors se demander si l'inégalité entre les pays n'est pas une condition pour que la machine économique fonctionne.

Néanmoins, le Mercosul ne se limite pas à une intégration économique et commerciale : l'intégration commence en effet à prendre forme dans le domaine productif, avec des investissements croisés (certes asymétriques). Des FMN mercosuliennes apparaissent (« firmes multi-latines »), comme par exemple HERING, entreprise spécialisée dans la bonneterie de grande distribution, dont le siège est au Brésil (état de Santa Catarina), et qui a créé une filiale en Argentine.

Les recompositions territoriales induites

Mise en place d'une nouvelle carte agricole

Quand le Brésil raisonnait à l'échelle nationale, il lui fallait produire du blé (notamment dans le Sud, plus propice) pour éviter de trop en importer, dans un souci d'indépendance agricole. Mais cela conserve-t-il du sens de soutenir une production brésilienne de blé quand on fait partie d'une intégration macro-régionale où figure la Pampa argentine ? L'intégration mercosulienne a donc entraîné une chute de la production brésilienne de blé. Le vin : même question au sujet d'une production de type tempérée dans un pays à dominante tropicale. On

préfère acheter vins argentins et chiliens. La canne à sucre : quelle est la viabilité économique de sa production en Argentine ? Grâce à la diminution du sens des frontières économiques, on a donc de nouvelles localisations agricoles, plus conformes aux conditions naturelles.

Des infrastructures matérielles de transports

Certains points de suture du continent sont réels, comme par exemple dans le bassin du Paraná-Paraguay. Il est donc nécessaire d'avoir des infrastructures de transports, d'où la constitution de grands axes cherchant à souder physiquement les quatre pays, afin d'échanger plus facilement les marchandises. La multiplication des projets bi-océaniques montre que le Mercosul cherche clairement à associer le Chili. Ce sont surtout les axes Est-Ouest qui ressortent.

Il y a aussi un projet de voie fluviale à gros gabarit au Paraná-Paraguay, visant à prolonger le Rio de la Plata (et ainsi alimenter le plus grand centre de trituration de soja du monde à Santa Fe-Rosario. Il s'agit à terme de faire une grande voie nord-sud, ce qui présente un grand intérêt notamment pour la Bolivie. Ce pays ne s'est toujours pas remis de la perte de ses provinces du Pacifique et donc de son accès à la mer. Pour ce pays enclavé, ce serait donc retrouver un accès fluvial à l'océan, mais côté atlantique. L'économie bolivienne bascule donc actuellement à l'est, ce qui prolonge sa descente vers l'Orient (descente due à la recherche d'hydrocarbures).

Le commandement par les villes

L'élargissement du Mercosul donne à certaines villes une importance inédite en matière de commandement économique. Sa capitale économique est Sao Paulo. Avec l'ouverture des frontières, on constate une tendance à la concentration des activités économiques. Cet espace qui devient central au Mercosul est ponctué par des villes : Rio de Janeiro, Sao Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Montevideo (siège du Mercosul, pour ne pas trancher entre une ville brésilienne et une ville argentine), Buenos Aires, ainsi qu'une extension jusqu'à Santiago du Chili, ville actuellement très dynamique, au poids économique de plus en plus lourd. Il y a donc un déplacement du centre qui se trouve étiré vers le sud, d'où une interrogation sur le devenir des régions périphériques.

Que deviennent les périphéries ?

A l'échelle du Brésil, la périphérie, c'est le Nordeste qui constitue une poche de pauvreté. Déjà perçue comme étant très loin par rapport à Sao Paulo, elle est encore plus éloignée de Buenos Aires. Il y a donc un risque que cette pauvreté se transforme en marginalisation. Cette région a pourtant ses chances, mais elle doit prendre les créneaux pour lesquels elle est adaptée : elle pourrait devenir une région atelier du Mercosul, étant donné que sa main d'œuvre est peu chère. Déjà, certaines industries (chaussure) se sont délocalisées dans le Ceara. Mais combien sont prêtes à s'installer dans la périphérie ?

Il en va de même pour les autres périphéries. Le gazoduc qui part de Bolivie et alimente Sao Paulo forme un axe de plus en plus dans la périphérie de cette dernière. Au Paraguay, le même scénario s'esquisse avec les brasiguayos, cultivateurs de soja brésilien faisant pression sur les terres paraguayennes. L'inégalité semble donc consubstantielle au processus de développement.

Conclusion

Est-ce que l'élargissement à d'autres partenaires peut entraîner des évolutions ? Ce Mercosul à 4+2 entraîne des frontières actives, ce qui peut avoir des effets d'entraînement. Or, la frontière Brésil-Venezuela est actuellement un désert économique. Le Mercosul a réussi à créer un pôle attirant, pouvant faire face à Washington, comme en atteste le sommet de décembre 2005.

En 1995, le Mercosul avait signé un accord à Madrid avec l'Union Européenne en vue de la création d'une zone de libre échange. Cela en est resté pour l'instant au stade de la déclaration d'intention. Le blocage est agricole notamment, en raison des productions de blé et de viande du Mercosul. Néanmoins, la relation Mercosul-UE est plus forte que celle entre le Mercosul et les Etats-Unis : les investissements d'origine européenne sont deux fois plus importants que ceux des Etats-Unis depuis 1990.

Débat

Est-ce que l'élection de Lula a changé des choses ?

B. Bret choisit de répondre à deux échelles. A l'échelle du Brésil, l'arrivée du PT a été très importante, et a changé des choses, même s'il faut y apporter un bémol. L'arrivée de Lula, homme du peuple, est importante pour la culture politique du pays : cela montre que le pouvoir n'est pas confisqué par les plus favorisés de la fortune et du savoir. Sa condition sociale très modeste, son engagement syndical, son passé de métallo font qu'on le compare souvent à Lech Walesa. A travers lui, le peuple s'est senti en charge des affaires de l'Etat. En ce qui concerne les changements, Lula a été réaliste en veillant à ne pas effrayer les partenaires économiques et la communauté financière : il n'y a donc pas eu d'inflexion significative dans les domaines économique et politique. Il n'y a notamment pas eu de retour sur la tendance à la libéralisation que Cardoso avait accentuée avant lui. Toutefois, il faut noter que Fernando Henrique Cardoso avait cassé l'inflation, ce qui est bon pour les plus pauvres. Lula n'a pas rompu avec la politique social-démocrate, mais il a accéléré le processus de réforme agraire qui était en cours sous le mandat de son prédécesseur. Cependant, il y a matière à s'interroger sur le traitement de la question agraire, comme en atteste l'existence de deux ministères distincts, un dédié à l'agriculture (productive), et un autre à l'intégration rurale : cette réforme n'a pas réussi à mettre en place des exploitations agricoles de taille familiale, à même d'être vraiment des unités économiques viables. C'est donc un traitement plus social qu'économique de la question.

Les autres politiques menées par Lula relèvent plus de l'assistance que d'une inflexion significative de rupture face au « consensus de Washington » [prônant le libéralisme]. Néanmoins, les programmes Faim Zéro et en faveur des familles ont sorti des gens de la misère.

A l'échelle du Mercosul, l'arrivée de Lula n'a pas influencé les choses : il y a poursuite de l'intégration.

Y a-t-il eu des changements en matière sociale au Brésil, pays qui compte parmi les plus inégalitaires ?

Il y avait déjà une politique sociale sous les mandats de Cardoso, mais moins affirmée que sous Lula. Il y a donc eu démarrage sous Cardoso, et accélération sous Lula. Cela a-t-il été efficace ? Cela a sorti des gens de la misère. Dans son discours d'investiture, Lula avait déclaré « Si chaque brésilien peut faire trois repas par jour, j'aurai réussi l'œuvre de ma vie ». Mais B. Bret ne se prononce pas sur une efficacité au-delà de cela. Il y a deux possibilités : on choisi de faire fonctionner l'économie selon les règles économiques de la mondialisation

afin de dégager suffisamment de bénéfices pour aider les pauvres, ou alors on essaye d'intégrer les marginaux dans son modèle de croissance. Mais est-ce que la seconde proposition est possible dans le contexte économique international actuel ?

Quel est l'état de santé de l'Argentine ?

B. Bret se défend de bien connaître l'Argentine. L'Argentine est en train de se récupérer, alors qu'elle a connu au plus fort de la crise des émeutes de la faim à Rosario, grand port d'exportation des produits céréaliers. Le problème de ce pays vient de la trahison de ses élites, qui se sont emparées de la terre au tournant du siècle. Dans les années 1880, après la guerre indienne de Pampa, la terre se vendait par lots de 10 000 ha ! Une oligarchie foncière s'est constituée, mais sans avoir de projet de développement économique, par crainte de voir bousculé l'ordre social dont elle était bénéficiaire. Elle a choisi l'étranger pour placer ses fonds.

La crise des années 2000 découle d'une politique monétaire malheureuse. En 1991, pour résorber l'inflation, le ministre des finances Cavallo a fait voter une loi sur la convertibilité Peso-US Dollar, ancrant le cours du Peso sur celui du Dollar. Cela fut efficace à court terme mais s'avéra désastreux à moyen terme, car cela privait l'Argentine de sa souveraineté monétaire et l'empêchait de jouer sur la dévaluation de sa monnaie pour favoriser son commerce extérieur. Le Brésil en a donc profité pour envahir le marché argentin, alors que l'Argentine n'arrivait plus à vendre au Brésil. Cette loi fut abolie en 2002, mais c'était déjà trop tard.

En décembre 2005, l'Argentine comme le Brésil ont remboursé par anticipation un emprunt au FMI, ce qui représente certes une petite partie de leur dette, mais qui prouve néanmoins leur bonne santé économique et le bon niveau de leurs réserves de change.

Un petit point sur le programme Proalcool

Le Programme Alcool Carburant a été lancé en 1975 ; il s'agit d'une subvention à la culture et au traitement de la canne à sucre pour produire du carburant automobile, afin de réduire les importations de pétrole. Jusqu'à 80% de la production automobile s'est faite en moteur alcool. Le problème initial de ce carburant est qu'il est très corrosif, ce qui usait rapidement les carburateurs. Les alliages actuels, plus résistants, ont permis de contourner la difficulté. De nombreuses usines peuvent produire aussi bien du sucre que du carburant, en fonction du rapport entre importation de carburant et coût de production de l'alcool. C'est l'Etat qui arbitre. Le Brésil est le seul pays à avoir une énergie verte aussi importante dans son bilan énergétique.

Le Mercosul a-t-il un projet de politique sociale commune ?

Non. Il existe une structure où différents syndicats se concertent sur la question : c'est une concertation entre acteurs sociaux et non entre Etats. Les prises de position extérieures ne concernent que le domaine économique, mais ne vont pas au-delà des échanges extérieurs. Ils n'ont pas d'action d'ensemble au sein de l'OMC par exemple. Le Brésil est le chef de file du G 20, regroupant les grands exportateurs de produits agricoles, et dont l'Argentine fait aussi partie.

Quel est le poids du Mercosul ?

Leur rythme de croissance est négligeable en proportion avec le commerce international. Le commerce intra-zone ne représente que 0,2% du commerce international. De façon générale, les échanges Sud-Sud pèsent peu dans le commerce international.

Pourquoi l'Amérique latine ne connaît-elle pas un développement semblable à celui de l'Asie du Sud-Est ?

L'Asie du Sud-Est a des économies plus ouvertes, et il ne faut pas oublier le rôle de l'effet de masse démographique dans son développement. Le Brésil est un grand pays, mais ses 185 millions d'habitants représentent peu de choses face aux 2,4 milliards de l'Inde et de la Chine réunies.

Compte rendu : Aurélie Delage (relu et amendé par Bernard Bret)

© Les Cafés Géographiques - cafe-geo.net