



Le Mercosur en panne depuis plus de vingt ans...

Xavier Dupret

Mai 2021

22.554 signes

Lors sa création en 1991, le Mercosur, qui regroupe l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay¹, consistait en une ambitieuse initiative d'intégration régionale en Amérique du Sud. Trente ans plus tard, force est de constater que les promesses n'ont guère été tenues. Cette analyse se propose de cerner les raisons cet insuccès. On vérifiera que ces difficultés sont à envisager en lien avec notamment l'extraversion économique typique de la région.

Le tournant du nouveau millénaire

On relèvera, tout d'abord, que la piste de l'intégration économique dans cette partie du monde s'est rapidement heurtée à une réalité locale dont on mesure peu l'importance sous nos latitudes. En l'occurrence, il s'agit d'une instabilité, à la fois économique et politique, qui revêt un caractère structurel.

¹ Le Venezuela, qui a officiellement adhéré au Mercosur en juillet 2012, a vu sa participation suspendue en 2017.

Une décennie à peine après que le Mercosur eût été porté sur les fonts baptismaux, une donnée majeure venait, en effet, perturber les équilibres commerciaux internes de la région. En 1999, alors que les économies émergentes, du fait de la crise asiatique de 1997, étaient mises sous pression par les marchés, le Brésil fut contraint de renoncer à l'ancrage de sa devise nationale (le réal) au dollar, soit la pierre d'angle depuis 1994 de la politique de lutte contre l'inflation engagée dans le cadre du « Plan réal »².

Les chiffres sont impressionnants. En janvier 1999, les spécialistes évoquaient une surévaluation de 15% du réal³. Au total, la fuite des capitaux débouchait, onze mois plus tard, sur une dévaluation nominale de 48%⁴.

La compétitivité de l'économie brésilienne sortait renforcée de cet épisode. La modification des prix relatifs qui résultait de cette mégadévaluation a conduit à un boom des exportations. « Au dernier trimestre de 1999, les exportations ont augmenté de 11,3% (en glissement annuel) et en 2000, la croissance des exportations s'est accélérée à 14,7%, sous l'impulsion des exportations manufacturières »⁵. Le lien avec la dévaluation du réal est patent. En effet, l'ancrage du réal au billet vert avait, entre 1994 et 1999, conduit à une détérioration des exportations brésiliennes. Ces dernières avaient, durant cette période, présenté une nette tendance à la baisse. En 1994, les exportations du Brésil équivalaient à 9,665% du PIB contre 7,031% cinq ans plus tard⁶.

La dépréciation du réal va littéralement faire imploser le Mercosur. Il faut tenir compte du fait que l'Argentine, deuxième économie sud-américaine, continuait, pour sa part, à ancrer sa devise nationale, le peso, au dollar sur la base d'une parité fixe de 1 peso pour 1 dollar. Cette politique, connue en Argentine sous le nom de « *uno por uno* », avait été conçue et appliquée dès 1991 sur la base légale de la loi de convertibilité (*Ley n°23.928 de Convertibilidad del Austral*). A l'époque, l'Argentine sortait d'une période d'hyperinflation qui avait duré de mai 1989 à mars 1990. Pour

² Béatrice, Auzouy, Carlos, Quenan, "Brésil : la crise financière dans les rets du calcul politique" in Critique internationale, vol. 5. 1999. p.38.

³ Daniel Bastien, "Normalisation à la brésilienne" in Les Echos, édition mise en ligne le 15 novembre 1999.

⁴ Armando Castelar Pinheiro, Fabio Giambiagi, Maurício Mesquita Moreira, "BRAZIL IN THE 1990'S. A SUCCESSFUL TRANSITION?", Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, Textos para Discussão n°91, Rio de Janeiro, November 2001, p.19.

⁵ Armando Castelar Pinheiro, Fabio Giambiagi, Maurício Mesquita Moreira, op.cit., p.10.

⁶ Banque mondiale, Exports of goods and services (% of GDP) Brazil, Url: shorturl.at/dIAM2. Date de consultation: 13 mai 2021.

l'anecdote, les prix doubleraient tous les 19 jours durant cet épisode traumatisant de l'histoire économique argentine⁷.

Impact régional

A court terme, un arrimage aussi ferme au dollar a permis à l'Argentine de sortir des poussées de fièvre inflationniste. C'est ainsi que le taux annuel de l'inflation en Argentine est passé de 140,502% en 1991 à 1,037% en 2000⁸. En revanche, il convient de constater un effet délétère de cette politique de change sur les exportations du pays. C'est ainsi que l'Argentine va présenter un déficit structurel de sa balance commerciale au cours des années 1990. Les données statistiques sont, de ce point de vue, imparables.

Tableau 1. Balance commerciale de l'Argentine (1990-2000). Milliards de dollars US

Année	Balance commerciale
1991	3,703
1992	-2,635
1993	-3,696
1994	-5,751
1995	842
1996	50
1997	-4,353
1998	-4,962
1999	-2,175
<i>Moyenne</i>	<i>-2,109</i>

Source: Liliana Casanovas. María Eugenia Iturregui. Norma Sanchís, "Comercio y género. Argentina en los Noventa", Red Internacional de Género y Comercio, décembre 2002, Url: <http://asociacionlolamora.org.ar/wp-content/uploads/2020/05/Argentina.pdf>. Date de consultation: 13 mai 2021.

L'importante appréciation du peso, résultant de son alignement sur le dollar US, va handicaper les exportations de l'Argentine. La chose va se traduire par un déficit important de la balance commerciale entre 1991 et 1999. En moyenne, le pays va présenter un déficit moyen, pour la décennie, de 2,109 milliards de dollars.

⁷ Steve H. Hanke, Nicholas Krus "World Hyperinflations", Cato Working Paper no. 8, 2012.

⁸ Banque mondiale, Inflation, GDP deflator (annual %), Argentina, Url : shorturl.at/hwDPR. Date de consultation: 12 mai 2021.

Afin de couvrir ce déficit, la politique économique de Buenos Aires va se caractériser par une progression spectaculaire de l'endettement extérieur. Celui-ci va passer de 30,3% au début des années 1990 à plus de 50% du PIB en 1999⁹. En chiffres absolus, il s'agit d'une augmentation de plus de 32 milliards de dollars. En 1991, la dette publique extérieure de l'Argentine s'élevait à 52,739 milliards de dollars US en 1991 contre 84,750 milliards en 1999¹⁰. Pour faire face au service de plus en plus important de la dette extérieure, le gouvernement argentin a opté pour une ouverture grandissante aux flux d'investissements directs étrangers (IDE) à travers de grandes opérations de privatisation. Entre 1991 et 1994, les privatisations ont rapporté à l'Etat argentin un montant de 18 milliards de dollars¹¹.

Les effets de court terme des privatisations sur les finances publiques argentines ont consisté en une augmentation des revenus de l'Etat de telle sorte que les liquidités obtenues ont contribué à rééquilibrer les comptes nationaux. Cependant, faute de mesures de plus long terme, les privatisations n'ont constitué qu'un remède temporaire au déséquilibre de la balance des paiements¹². Cette stratégie de financement a fini par s'épuiser à la fin des années 1990 avec pour conséquence un retour de déséquilibres de financement dans le chef des pouvoirs publics¹³.

Cette période d'épuisement du rééquilibrage des finances publiques par le biais des privatisations correspond également à un épisode d'alternance dans la vie politique du pays. En 1999, les péronistes du Parti Justicialiste quittent le pouvoir. L'Alianza, soit un cartel résultant du rapprochement entre l'Unión Cívica Radical (UCR) et la coalition centriste du Frente País Solidario (Frepasso), va prendre en main la destinée de l'Argentine. On observe cependant (cfr. tableau 1) qu'au terme de l'année 1999, le déficit commercial de l'Argentine diminue spectaculairement (-50%) par rapport à l'année précédente alors qu'un peso continue à valoir un dollar et que le Brésil a, de son côté, fortement dévalué le réal. Ce constat est interpellant puisque sur la seule base des facteurs monétaires précités, le déficit de la balance commerciale argentine aurait dû, au contraire, s'aggraver.

⁹ Paul, Cooney, "Argentina's quarter century experiment with neoliberalism: from dictatorship to depression" in *Revista de Economia Contemporânea*, vol.11 no.1, Rio de Janeiro, Jan/Apr. 2007. Url: shorturl.at/fAE02. Date de consultation: 11 mai 2021.

¹⁰ Alberto, Müller, "Default y canje: una estimación de la quita realizada a la deuda externa argentina" in *Realidad Económica*, 279, 1° de octubre/15 de noviembre de 2013, p.85.

¹¹ Eduardo M Basualdo, Daniel Azpiazu et al., "El proceso de privatización en Argentina", Universidad Nacional de Quilmes, IDEP, Página/12, Buenos Aires, abril 2002, p.11.

¹² Ana, Margheritis, "Economie politique des privatisations en Argentine" in *Problèmes d'Amérique Latine*, n°29, Avril-Juin 1998, p.118.

¹³ Daniel, Azpiazu, "Privatizaciones, rentas de privilegio, subordinación estatal y acumulación del capital en la Argentina contemporánea", FLACSO, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Argentina. 2002, p.29. Url: shorturl.at/kyVW0. Date de consultation: 14 mai 2021.

Que s'est-il donc passé? « En l'absence d'actifs à privatiser, le gouvernement de l'Alianza a décidé d'une pression fiscale accrue et d'une réduction des dépenses publiques (...) afin de coller aux objectifs de déficit convenus avec le FMI »¹⁴, condition *sine qua non* pour pouvoir continuer à recevoir une aide financière¹⁵. Ce recours à l'austérité, qui permettait de faire diminuer le déficit commercial, s'est traduit immédiatement par une entrée en récession de l'économie argentine.

Tableau 2. Croissance du PIB en Argentine entre 1999 et 2001

Année	Taux de croissance du PIB
1999	-3,39%
2000	-0,79%
2001	-4,41%

Source: Banque mondiale, GDP growth (annual %) – Argentina, Url: shorturl.at/emIVW. Date de consultation: 15 mai 2021.

La récession, puisqu'elle déprimait l'activité économique, a fini par tarir les recettes fiscales. Dès lors, le rapport entre la dette publique extérieure et le PIB n'a cessé de s'accroître. Ce dernier est passé de 27 à 32% entre 1999 et 2001.

Tableau 3. Ratio dette publique extérieure par rapport au PIB en Argentine entre 1999 et 2001

Année	Ratio dette extérieure/ PIB
1999	27,80%
2000	29,90%
2001	32,90%

Source: Alberto Müller, "Default y canje: una estimación de la quita realizada a la deuda externa argentina" in *Realidad Económica*, 279, 1° de octubre/15 de noviembre de 2013, p.85

¹⁴ Sebastian Pedro, Salvia, "La caída de la Alianza: neoliberalismo, conflicto social y crisis política en Argentina" in *Colombia Internacional* (84), 2015, p.115.

¹⁵ Nemiña, Pablo, "Del blindaje a la intransigencia. Comportamiento del FMI durante la crisis económica argentina (2000-2001)" in *Ciclos*, Año XXI, Vol. XX, N° 39-40, 2011-2012, pp.221-224.

Fin 2001, le pays entre en dépression économique et l'Alianza renonce à la présidence. La chute du PIB est supérieure à 10% (10,894% pour être plus précis¹⁶). L'Argentine va alors se chercher un nouveau modèle avec à la clef, un défaut de paiement sur la dette extérieure et une politique commerciale protectionniste. Ce dernier point implique *de facto* un éloignement certain à l'égard des principes du Mercosur¹⁷.

Les insuffisances structurelles du Mercosur

Nous avons vu que les difficultés que rencontre actuellement le Mercosur ont commencé par un acte de dévaluation unilatérale de la part du Brésil. Ce dernier cadrerait fort peu avec l'esprit qui présidait à la création du Mercosur, lequel impliquait *expressis verbis* « une coordination des politiques macroéconomiques » allant de pair avec « un programme de libéralisation commerciale »¹⁸. En 1999, faute de coordination macroéconomique effective de la part du Brésil, l'objectif de libéralisation progressive des relations commerciales a été également jeté aux oubliettes.

Nous ne sommes toujours pas sortis de cette séquence. En témoignent, par exemple, les épisodes réguliers de protectionnisme entre l'Argentine et le Brésil dans le secteur automobile. Tout récemment, les effets de la pandémie sur les économies des deux pays n'ont pas manqué de susciter, au cours de l'année dernière, de nombreux points de friction commerciaux entre Buenos Aires et Brasília.

Plus fondamentalement, on peut, en prenant un peu de recul, poser comme hypothèse de travail que les blocages précédemment constatés revêtent un caractère structurel lié à l'extraversion économique caractéristique de l'Amérique latine. Pour rappel, on corrèle l'extraversion économique au phénomène de la dépendance. Cette dernière rend difficilement applicable un projet d'intégration régionale autonome protégé de perturbations exogènes¹⁹, c'est-à-dire tout l'exact opposé de ce qui s'est produit 1999 quand le Brésil a été contraint, sous la pression des marchés, de renier l'ancrage du réal au dollar. De ce point de vue, il est significatif que les stratégies de maîtrise de l'inflation

¹⁶ Banque mondiale, GDP growth (annual %)-Argentina, Url: shorturl.at/emIVW. Date de consultation: 15 mai 2021.

¹⁷ Julio, Nogués, "Políticas proteccionistas de la Argentina desde 2003. Del auge a la decadencia económica" in *Ensayos de Política Económica*, Año VIII, Vol. II, N° 2, 2014, pp. 26-44.

¹⁸ Mercosur, Tratado de Asunción para la Constitución de un Mercado Común, article 4.

¹⁹ Jean, Coussy, "Extraversion économique et inégalité de puissance. Essai de bilan théorique » in *Revue française de science politique*, 28^e année, n°5, 1978. pp. 859-898.

adoptées en Amérique du Sud aient toutes impliqué, à des degrés, certes, divers, une dollarisation des économies de la région. Cet état de choses traduit le fait que les acteurs économiques, nationaux comme étrangers, avaient si peu confiance dans les devises locales qu'ils ne procédaient pas à leurs calculs d'anticipation de l'inflation en se contentant de sélectionner comme variable clé la seule évolution des taux d'intérêt. Il s'agit là d'une différence majeure avec les économies d'Europe occidentale, différence qui contribue, d'ailleurs, à rendre peu pertinentes les comparaisons entre le Mercosur et la construction européenne.

La dépendance des économies latino-américaines à l'égard de l'extérieur ne s'est pas démentie depuis la grande crise régionale de la fin du siècle dernier à laquelle cet article prête une dimension déterminante. Au contraire, le rebond économique qui s'est observé entre 2003 et 2015 au sein des pays du Mercosur a également trait à un facteur exogène, à savoir l'émergence de la Chine et la forte demande de matières premières minières et agricoles qui en a résulté. Pour s'en convaincre, on relèvera que la Chine est, depuis 2009, le premier partenaire commercial pour ce qui est du poste des exportations du Brésil. En 2015, Pékin a, de surcroît, détrôné Washington comme premier fournisseur de Brasília²⁰.

En ce qui concerne l'Argentine, les choses sont un peu plus nuancées. Le Brésil reste, il est vrai, le premier partenaire commercial de Buenos Aires tant en ce qui concerne les importations que les exportations. La position de la Chine à l'égard du commerce extérieur argentin s'est toutefois considérablement renforcée depuis une trentaine d'années. En 1992, la Chine ne représentait que 1,7% des recettes d'exportation de l'Argentine. En 2019, Pékin absorbait près de 11% des exportations argentines (16,2% pour le Brésil). De surcroît, la Chine est devenue le deuxième fournisseur de l'Argentine (17,7% des importations argentines en 2019 contre 20,6% pour le Brésil)²¹. Alors que le Brésil est resté, en 2019, le premier partenaire commercial du Paraguay (32,4% des exportations et 23,7% des importations d'Asunción²²), le premier client pour les exportations uruguayennes était Pékin (29%), loin devant Brasília (12,3%)²³.

²⁰ The Observatory of Economic Complexity (OEC), Brazil, Url: <https://oec.world/en/profile/country/bra> . Date de consultation: 16 mai 2021.

²¹ The Observatory of Economic Complexity (OEC), Argentina. Url: <https://oec.world/en/profile/country/arg>. Date de consultation: 16 mai 2021.

²² The Observatory of Economic Complexity (OEC), Paraguay. Url: <https://oec.world/en/profile/country/pry>. Date de consultation: 16 mai 2021.

²³ The Observatory of Economic Complexity (OEC), Uruguay. Url: <https://oec.world/en/profile/country/ury>. Date de consultation: 16 mai 2021.

Ces tendances confirment que la Chine s'est de plus en plus affirmée comme le centre économique de référence de cette partie du monde. En termes d'extraversion économique, ce constat ne permet guère d'augurer d'une redynamisation de la dynamique d'intégration régionale.

Il est vrai qu'une tentative de relance a eu récemment lieu lors des tractations ayant trait à la conclusion d'un accord de libre-échange entre l'Union européenne et le Mercosur. Il serait tentant de penser qu'une discussion de bloc à bloc avec l'Union européenne aurait été de nature à ressouder une série de liens, aujourd'hui nettement distendus, entre les différents pays intégrant le Mercosur. Il faut toutefois tenir compte de deux facteurs qui, pour l'heure, contrecarrent ce scénario.

D'une part, l'opposition de certains Etats membres de l'Union européenne au traité de libre-échange avec le Mercosur ne permet guère d'augurer *a priori* d'un dénouement heureux aux négociations en cours.

D'autre part, il n'est pas sûr que tous les Etats faisant partie du Mercosur continuent aujourd'hui à soutenir l'idée d'une ouverture commerciale renforcée avec le Vieux Continent. La profonde polarisation politique des sociétés sud-américaines affecte également la conception des politiques commerciales en fonction de l'orientation idéologique des gouvernements en place. D'un côté de l'échiquier politique, on retrouve des partis, plutôt classés à droite, favorables au libre-échange avec les grands centres économiques mondiaux, dont l'Union européenne. De l'autre, des forces qualifiées en Europe de « populistes » se montrent davantage soucieuses de la protection des filières industrielles nationales. Leur crainte est de voir les Etats de la région cantonnés à un rôle de fournisseurs de matières premières voués à importer des biens à haute valeur ajoutée. Il résulterait, en effet, de cette forme particulière de division internationale du travail, même s'il existe un avantage comparatif pour le Mercosur dans la production de matières premières, une tendance séculaire à la baisse des prix des exportations. Cette dernière résulte d'une faible élasticité-revenu de la demande de biens agricoles. Il va de soi que cette configuration du commerce international est profondément défavorable aux pays producteurs de matières premières. En rapportant le prix des exportations à celui des importations, il a, en effet, été établi que ces dernières ont pesé de plus en plus lourd au cours du XX^{ème} siècle dans les balances de paiements des anciennes colonies du Sud alors que le prix de leurs exportations avait tendance à se déprécier²⁴.

²⁴ Matthias G. Lutz, "A General Test of the Prebisch–Singer Hypothesis" in *Review of Development Economics*, Volume 3 Issue 1, 2002, pp. 44-57.

Avec le retour des péronistes au pouvoir à Buenos Aires depuis l'élection, en 2019, d'Alberto Fernández à la présidence, ce type d'analyses est susceptible de revenir en force en Amérique du Sud. L'avenir du Mercosur n'a décidément rien d'un long fleuve tranquille...