

Chronique du 17 au 20 janvier 1999

Projet de loi approuvé au Brésil

Le gouvernement Cardoso vient de remporter facilement une bataille cruciale pour assainir ses finances publiques. En effet la chambre des députés a adopté par un vote de 335 à 147 le projet de loi visant à réformer le régime de retraite des fonctionnaires, augmentant la cotisation de ceux encore au travail et forçant ceux à la retraite, sauf en ce qui touche les retraités de plus de 70 ans, ceux gagnant moins de R\$600 par mois et les invalides, à également contribuer. Rappelons que ce régime de retraite est un des plus généreux au monde, permettant aux retraités d'obtenir un salaire égal ou même supérieur dans certains cas à celui qu'ils obtenaient lors qu'ils étaient encore au travail. Ce projet avait été rejeté à quatre reprises au cours des derniers mois. Le gouvernement s'attend à ce que cette réforme lui permette de récolter R\$4,1 milliards par année.

MERCOSUR

La dévaluation de 28% du real au cours de la dernière semaine affectera sans aucun doute le processus d'intégration du MERCOSUR. Tout d'abord, il est à noter que, contrairement à ce qui s'était produit lors des crises financières au Mexique en 1994 et en Asie en 1997, il n'y eut aucune réponse commune du MERCOSUR face à la crise qui secoue actuellement le Brésil et, par ricochet, tous les pays de la région. L'Argentine désire d'ailleurs mettre en place un mécanisme permanent de consultation et de coordination entre les membres du bloc qui s'activerait automatiquement lors d'une crise semblable.

Ensuite, la dévaluation du real affectera probablement la croissance des échanges commerciaux intra-bloc, l'indicateur par excellence du succès d'un accord régional. Les trois partenaires du Brésil au sein du MERCOSUR planifient déjà une double stratégie visant d'un côté à réduire leur dépendance sur le marché brésilien en réorientant leurs exportations vers les marchés internationaux et, de l'autre, à protéger leurs industries locales d'une arrivée massive d'exportations brésiliennes, rendues plus compétitives suite à la dévaluation du real. Cependant, et contrairement à la tendance brésilienne d'annoncer unilatéralement des mesures économiques d'urgence affectant ses partenaires au sein du MERCOSUR, l'Argentine tentera de s'entendre au préalable avec le Brésil sur la stratégie à adopter. En effet, lundi le 25 janvier le secrétaire à l'Industrie argentin Alieto Guadagni devrait discuter d'un ensemble de mesures dont les grandes lignes pourraient être les suivantes :

- L'élimination par le Brésil des subsides aux exportations.
- L'imposition par l'Argentine de tarifs temporaires sur les importations brésiliennes.
- L'utilisation des impôts que paient les produits brésiliens pour accélérer la baisse des contributions patronales dans les secteurs pouvant être affectés.
- Mesures compensatoires pour les produits venant des pays du MERCOSUR.

Il faut souligner que même si le Brésil est la destination de 30% des exportations argentines, le commerce extérieur comptant pour une proportion relativement faible de l'économie du pays, les premières évaluations suggèrent que l'impact sur le PIB argentin de la dévaluation du real ne pourrait être que de 1%. En effet les secteurs les plus touchés (automobile, aliments et les produits laitiers) ne représentent qu'un tiers des exportations vers le Brésil, le reste (céréales et pétrole) pouvant facilement être re-dirigé vers d'autres marchés internationaux. Si les deux pays en arrivent à un accord, il est possible que celui-ci soit par la suite élargi au reste du MERCOSUR.

À plus long terme, et comme nous l'avons souligné lors de notre dernière chronique, il est probable qu'une troisième conséquence de cette crise sur le MERCOSUR soit au niveau des politiques monétaires. Il est à se demander comment une intégration plus profonde du marché commun pourra prendre place alors que ses deux principaux pays membres adoptent les deux extrêmes en termes de

politique monétaire, soit laisser flotter la monnaie ou garantir sa convertibilité. Le Brésil a confirmé lundi dernier qu'il laissera désormais flotter le real pendant que l'Argentine songe à adopter tout simplement le dollar américain comme seule monnaie, solution possible et qui pourrait être mise en place d'un jour à l'autre puisqu'elle possède déjà plus de dollars que de pesos en circulation et que plus de 60% des transactions financières dans ce pays se font de toute façon en dollars. Même s'il est très peu probable que le peso argentin soit la cible des spéculateurs, l'adoption du dollar permettrait une légère baisse des taux d'intérêt, l'élimination de l'incertitude quant au maintien de la convertibilité et aussi le relèvement de la cote des entreprises argentines, leur permettant d'emprunter à des taux plus bas sur les marchés internationaux. Le président Menem, ayant réclamé par le passé la création rapide d'une monnaie commune pour le MERCOSUR, propose maintenant que le bloc adopte le dollar comme monnaie commune. Si cette proposition apparaît peu réaliste en ce moment, les marchés ont tout de même démontré depuis les crises financières mexicaines et asiatiques que la politique de l'arrimage au dollar à l'intérieur d'une bande ajustable (*crawling peg*), politique très répandue en Amérique latine, devient de plus en plus désuète et offre une cible de choix aux spéculateurs. Il est probable que dans un avenir proche, de plus en plus de pays de la région décideront soit d'adopter le dollar ou de laisser flotter leur monnaie.

L'impact de la crise sur le MERCOSUR sera donc à surveiller au cours des prochains mois. Elle pourrait avoir un effet catalyseur, forçant une accélération du processus d'intégration de manière à mieux faire face aux marchés, comme l'espère le président le président Menem, ou pourrait au contraire raviver les tensions protectionnistes, comme cela semble le cas pour le moment.

MERCOSUR : deux nouveaux membres pour l'an 2000?

Le Chili et le Venezuela pourraient devenir les deux prochains membres à part entière du MERCOSUR et ce, d'ici 12 à 18 mois. Cependant, si les deux gouvernements ont fait part de leur désir de joindre le marché commun, la candidature du Chili est, en ce moment, la plus crédible. À son retour de la cérémonie officielle à Buenos Aires le 15 décembre, au cours de laquelle fut signé le traité entre l'Argentine et le Chili mettant au long conflit territorial entre ces nations, le ministre chilien des relations extérieures, José Miguel Insulza, a déclaré que le prochain objectif du Chili est désormais de devenir membre à part entière du MERCOSUR. Son vis-à-vis argentin, Guido Di Tella, quant à lui prévoit que cette accession du Chili pourrait se concrétiser au cours de la présente année.

Les déclarations du nouveau président-élu Chavez au Venezuela sont quant à elles quelques peu contradictoires. Un peu comme après l'élection du gouvernement Caldera en 1994, qui avait lui aussi fait part de sa volonté d'accéder au MERCOSUR mais avait reculé devant la pression des pays de la Communauté andine, Chavez a déclaré son intention d'accéder au MERCOSUR pour ensuite se rétracter, suite aux protestations des pays de la Communauté andine, parlant alors d'un accord 4+1 qui mènerait à long terme à l'adhésion complète. Cependant, Chavez a réaffirmé récemment sa ferme intention d'adhérer unilatéralement (hors du cadre des négociations Communauté andine/MERCOSUR) au marché commun, intention dont il a fait part directement au président Menem. Ce dernier, après en avoir discuté avec le président Cardoso, a déclaré que tant le Brésil comme l'Argentine appuieront la demande du Venezuela.

Libre-échange Mexique/Amérique centrale

Les négociations vers un accord de libre-échange entre le Mexique et les pays du " triangle nord " d'Amérique centrale (Guatemala, El Salvador et Honduras), qui ne vont nulle part depuis le début des années 90, pourraient finalement porter fruit en 1999 suite à la souplesse démontrée par le Mexique lors de la renégociation de l'accord de libre-échange avec le Costa Rica. En effet le 15 janvier dernier, lors d'une visite de deux jours du président Zedillo au Costa Rica, le Mexique a finalement accepté d'ouvrir son secteur agricole par l'octroi de quotas d'exportation au Costa Rica, particulièrement dans les secteurs du lait, de la viande et du sucre (des conditions particulières s'appliquant à ce dernier produit). Le traité original, entré en vigueur le 1^{er} janvier 1995 et renégocié par la suite, a favorisé en termes absolus le Mexique, provoquant la faillite de plusieurs petites et moyennes entreprises costaricaines et amenant une

réticence naturelle des pays du " triangle nord " à s'engager dans la même voie. Ces négociations pourraient mener éventuellement à l'établissement d'une zone de libre-échange entre le Mexique et l'Amérique centrale, tel que le souhaite les autorités costaricaines, favorisant ce scénario plutôt qu'une intégration à l'européenne des cinq pays formant le Marché commun centraméricain (MCCA), tel que le propose le Nicaragua et les pays du " triangle nord " .

AMI

Depuis le retrait de la France, le 14 octobre dernier, les négociations sur l'AMI étaient à toutes fins pratiques mortes. Aussi, est-ce sans surprise, et par un communiqué fort laconique, "les négociations sur l'AMI n'ont plus lieu", que l'OCDE a décidé de suspendre les négociations à l'issue d'une ultime rencontre le 4 décembre. Tout en réaffirmant le souhait de ses membres de se doter de règles internationales pour l'investissement", l'Organisation évoque le fait que "des dossiers importants demandent de nouvelles analyses et une coopération intergouvernementale". Le débat sur l'AMI est désormais reporté à l'OMC.

Au printemps dernier, la France avait déjà obtenu le report de six mois "afin de procéder à une consultation de la société civile". La France entendait faire reconnaître l'exception culturelle, obtenue en 1993 au GATT, défendre les normes sociales et environnementales, maintenir la préférence communautaire et réclamer l'abolition des lois Helms-Burton. C'est au terme de cette consultation que la France a décidé de se retirer des négociations, une décision sans grande surprise. Il faut cependant rappeler que la contestation à l'AMI est moins venue des gouvernements eux-mêmes que de leurs propres sociétés civiles. En fait, ceux-ci ont été littéralement pris par surprise par l'ampleur de la mobilisation, aux États-Unis et au Canada principalement, qui a suivi la diffusion sur Internet du projet préliminaire d'accord au printemps dernier. Les critiques sont venues de toute part, des milieux progressistes comme des milieux conservateurs. Pour elles, et d'une façon générale, un tel accord, s'il avait vu le jour, aurait donné la part beaucoup trop belle aux firmes transnationales en n'apportant aucune limite au principe de la protection de l'investisseur et de son investissement en dehors de ce qui aurait été couvert par les listes d'exception. En l'absence de garanties suffisantes, l'AMI venait menacer directement non seulement la souveraineté des États, mais également la protection sociale, la protection de l'environnement et le droit des pays au développement.

L'échec des négociations est donc une victoire pour ses opposants, mais d'une certaine façon aussi pour la démocratie. Désormais plus rien ne se fera comme avant : les négociations commerciales devront être beaucoup plus transparentes et les gouvernements devront davantage consulter leurs sociétés civiles respectives. Ce dont tout le monde ne peut que se réjouir. Reste cependant le problème de l'accord lui-même. La protection des investissements est devenu un enjeu majeur dans les négociations commerciales ; pour les entreprises, comme pour les pays investisseurs, au premier rang desquels on retrouve les États-Unis : ceux-ci, jusqu'au dernier moment, ont voulu éviter que les négociations ne soient renvoyées à l'OMC, une enceinte qui ne permettra sans doute pas de progresser aussi rapidement que cela aurait pu être le cas à l'OCDE. Personne n'attend vraiment grand chose d'ailleurs de la voie multilatérale. Le renvoi du dossier de l'investissement à l'OCDE avait d'ailleurs permis de sortir les négociations de l'impasse et ainsi, par ce compromis, d'éliminer l'un des obstacles majeurs sur lesquels butaient les négociations de la ronde Uruguay. La voie du multilatéralisme étant celle de la bicyclette, les deux autres voies qui restent sont celle du bilatéralisme et celle du régionalisme.

La voie bilatérale est aujourd'hui largement empruntée par les États. L'OCDE dénombre pas moins de 1630 accords bilatéraux sur l'investissement en mai 1997. À eux seuls, les États-Unis ont signé pas moins de 43 accords sur l'investissement, le dernier en date ayant été signé le 1er décembre avec le Mozambique. Le Canada, quant à lui, en a signé 25 depuis 1989. Cette voie demande cependant beaucoup d'efforts diplomatiques, et elle a surtout pour elle le triple défaut d'être parallèle à la voie multilatérale, de rendre la situation juridique sur la scène internationale extrêmement confuse pour les entreprises et de favoriser les grands pays au détriment des plus petits. L'autre voie, celle du régionalisme, est celle qu'ont privilégiée jusqu'ici par exemple les pays européens. L'Union européenne présente d'ailleurs le régime sans doute le plus complet en matière de liberté de circulation des capitaux, de liberté d'établissement et de règlement des différends. L'autre grand accord économique qui contient

des dispositions assez complètes est l'ALENA. Les dispositions relatives aux investissements contenues dans cet accord ont d'ailleurs servi de modèle de référence dans les négociations de l'AMI, tout comme elles servent actuellement de modèle de référence pour les États-Unis et le Canada dans les négociations sur la Zone de libre-échange des Amériques, voire dans les négociations qu'ils mènent sur une base bilatérale. Mais si l'ALENA fonctionne assez bien, ainsi que le montrent les différentes enquêtes menées auprès des entreprises, les négociations commerciales pancontinentales ne font que commencer. On peut déjà, relever que si le dossier de l'investissement fait partie des dossiers prioritaires, c'est aussi et déjà l'un des plus controversés. N'oublions pas non plus que les pays participants se sont entendus à San José pour que les accords signés en cours de route n'entrent en vigueur qu'une fois toutes les négociations complétées, ce qui n'exclut pas que des mesures concrètes de facilitation du commerce soient mises en application. Entre temps, il y a tout lieu de penser que les accords bilatéraux vont continuer de proliférer, de pays à pays, mais aussi, ce qui est plus nouveau, de regroupement économique à regroupement économique.