

Sommaire

Frontières

- L'économie de Mexico à l'heure de la mondialisation.
par *Daniel Hiernaux*..... 5

Dialogue

UN GESTION ENVIRONNEMENTALE POUR L'AMÉRIQUE LATINE (GUYANE FRANÇAISE - ÉQUATEUR)

- Le parc de la forêt tropicale guyanaise.
par *Antoinette Masteau*..... 23
- Une gestion environnementale foisonnante est-elle efficace ?
(L'exemple équatorien).
par *Michel Pouyllau* 55

Dossier

LE MERCOSUR : DYNAMIQUES ET INCERTITUDES D'UN PROCESSUS D'INTÉGRATION

- Mercosur : la construction historique d'un espace régional
par *Mario Rapoport*..... 89
- Acquis et dilemmes du Mercosur.
par *Ricardo Seitenfus*..... 101
- Le Mercosur et la stratégie européenne pour l'Amérique latine.
par *Deisy Ventura* 115
- Intégration régionale et investissement direct étranger en Amérique
latine.
par *Claudio Jedlicki* 135
- Le Mercosur, accélérateur des concentrations spatiale et
économique des triturateurs de soja argentins.
par *Martine Guibert*..... 157
- L'Uruguay à l'heure du Mercosur.
par *Philippe Waniez & Violette Brustlein* 167

Information scientifique

MÉTHODES : En allant au bout des traces : pour une contribution à l'anthropologie historique de la ville brésilienne.

par *J. Jorge P. Santiago*..... 175

LECTURES..... 184

Table des photographies

Photographie n° 1 : *La Bourse de Mexico* 8

Photographie n° 2 : *Un pipe-line sur la route de Baeza (Équateur)*..... 54

Photographie n° 3 : *Le barrage d'Itaipú (Brésil)* 88

Photographie n° 4 : *La frontière Brésil-Argentine* 100

Photographie n° 5 : *Le port de Valparaiso (Chili)* 114

Photographie n° 6 : *Shopping à Córdoba (Argentine)* 134

FRONTIÈRES

L'ÉCONOMIE DE MEXICO À L'HEURE DE LA MONDIALISATION

DANIEL HIERNAUX*

Les changements que l'économie mexicaine a connus ces quinze dernières années ont eu d'importantes répercussions sur l'aménagement du territoire, tant au niveau de la relation entre l'espace national et le système mondial qu'à celui des structures régionales. Dans le milieu urbain, de nombreux changements ont également lieu. Les plus importants sont l'augmentation des villes moyennes, la restructuration des activités économiques des villes et la tendance à la modernisation de l'architecture et des formes urbaines, surtout dans les zones métropolitaines. Les processus de remaniement territorial, aux différentes échelles mentionnées, sont visibles dans les transformations récentes de Mexico. Par leur intensité, ces transformations semblent dépasser les tentatives antérieures de modernisation de la ville, qui eurent lieu du Porfiriato à la fin des années 1970. L'objet de ce travail est donc d'analyser les transformations économiques qui ont facilité et orienté non seulement les mutations profondes de la structure économique de la ville, mais aussi sa relation avec le système national et qui, d'une certaine manière, réorganisent l'espace urbain.

LES FACTEURS DU CHANGEMENT DANS L'ÉCONOMIE DE MEXICO

La première partie de cet essai met l'accent sur les grands processus de transformation de la structure économique nationale, en faisant référence tant à certains changements liés à son intégration dans le système mondial qu'aux changements qui affectent la configuration territoriale du pays, et enfin aux

*UAM-Xochimilco. Traduction d'Aline Gracias.

changements locaux qui permettent d'entrevoir le nouveau visage de l'économie de Mexico. Cette vision, par rapprochements successifs des différentes échelles territoriales, part d'une conception moins stratifiée que le procédé pourrait le laisser paraître. Au contraire, on considère qu'il existe une intégration très forte entre les échelles mondiales ou globales, nationales, régionales et locales, au long desquelles on distingue une mobilité ou un déplacement des effets vers le haut ou vers le bas, c'est-à-dire du local au mondial et du mondial au local, en passant par le régional (Hiernaux, 1997). D'une certaine manière, on retrouve également quelques éléments de la théorie des fractales selon laquelle la totalité est incluse dans chacune des formes plus petites. Certains auteurs comme Tomas Villasante manipulent cette théorie comme un effet d'« hologramme »¹.

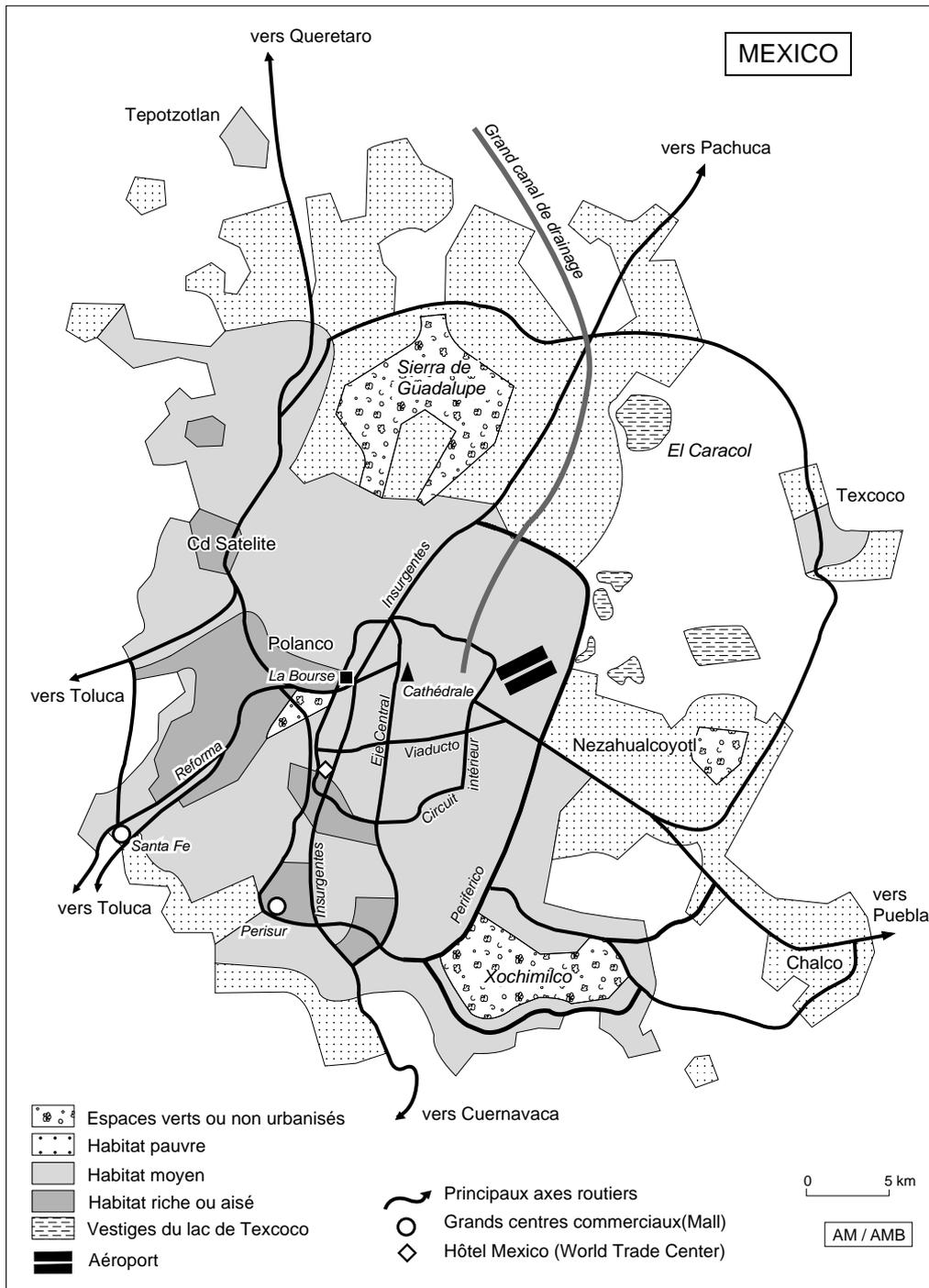
Les changements économiques globaux et leurs répercussions sur la ville

C'est lors du boom pétrolier que le Mexique a ressenti les premières manifestations des changements économiques qu'il connaît aujourd'hui, même si ceux-ci ne s'accompagnèrent pas, à ce moment-là, d'une ouverture économique. Dans ces circonstances, la relation peso/dollar agit en faveur de l'augmentation des importations, y compris des biens de consommation, ce qui peut tout de même être interprété comme une réelle ouverture. En outre, les excédents énormes de la rente pétrolière permirent d'entrer dans une phase de modernisation de Mexico, qui se traduisit par la reprise de la construction du métro, l'aménagement des axes routiers, l'intégration de nouveaux édifices phares comme la Tour de Pemex et l'Hôtel *Présidente*, ou par la construction de nouveaux centres commerciaux, dont *Perisur* (figure n°1). Ceci encouragea le développement des activités de construction, ainsi qu'une participation significative des entrepreneurs dans la vie politique locale ou nationale.

Cependant, à partir de 1982, l'économie nationale a connu de profonds bouleversements, qui n'ont pas uniquement impliqué le domaine économique. C'est ainsi que, si les années 1980 ont parfois été caractérisées par le « retour de l'acteur » au niveau international, le Mexique n'a pas échappé à cette tendance, plus particulièrement observable à travers la participation plus active de la société civile et des groupes organisés dans la vie sociale, économique, politique et culturelle du pays. Les événements malheureux de 1985 ont fait revenir le Mexique sur la scène internationale, ce qui a entraîné une participation croissante des groupes locaux et des ONG dans la vie politique, culturelle et sociale de la Nation. Mais c'est indubitablement à partir de l'implantation, à la fin des années 1980, d'une politique économique résolument néolibérale que commencent à se développer de nouvelles relations économiques dans l'ensemble du pays, mais dont l'impact se fait tout spécialement ressentir à Mexico. Nous pouvons citer à titre d'exemple les processus suivants, liés à ces politiques néolibérales :

a) Le développement de la Bourse dans l'économie nationale, qui se traduit par l'acquisition d'un peso de plus en plus fort par le secteur financier de l'économie. Ceci se traduit par la construction de l'immeuble de la Bourse sur le *Paseo de la Reforma*, la modernisation des institutions bancaires et la création

L'ÉCONOMIE DE MEXICO À L'HEURE DE LA MONDIALISATION





Photographie n° 1 : *La Bourse de Mexico*. Sur le Paseo de la Reforma, l'immeuble de la nouvelle Bourse symbolise l'ouverture économique du Mexique sur le monde. (Cliché A. Musset)

de sièges de prestige dont la plupart se trouvent à Mexico. De plus, on assiste à la participation croissante des activités financières dans la constitution du Produit Intérieur Brut du District fédéral. Néanmoins, ces processus n'ont pas concerné tout l'espace métropolitain, mais surtout les zones centrales du District fédéral. En 1988, 11,5 % du PIB de cette entité étaient procurés par les organismes financiers, les assurances et le secteur immobilier, tandis que ce chiffre atteignait 16,73 % en 1993.

b) D'autre part, il faut également souligner l'augmentation des flux d'investissements étrangers. Bien que la plus grande partie soit située matériellement à l'intérieur du pays (comme dans le cas de l'industrie de sous-traitance, de l'automobile et du tourisme), les sièges sociaux des entreprises sont installés à Mexico même, et surtout dans les délégations centrales. Ainsi, 92,1 % des 9 932 entreprises situées à Mexico (District fédéral et 27 municipalités conurbées), et bénéficiant de capitaux étrangers, se trouvent dans le District fédéral - particulièrement dans les délégations Miguel Hidalgo (34,8 %), Cuauhtémoc (25,3 %) et Bénéito Juárez (11,6 %). Quant aux municipalités conurbées, elles attirent peu d'entreprises de ce genre : seulement 7,9 % des entreprises installées dans la capitale².

c) Les grandes entreprises transnationales qui concentrent leurs activités au niveau mondial commencent alors à installer leur siège à Mexico ; ceci est révélé, par exemple, par la concentration progressive des plus grosses entreprises du Mexique dans certaines délégations du District fédéral à partir de 1989. En 1995, sur les 500 entreprises les plus grandes du Mexique, 325 ont leur siège à Mexico, c'est-à-dire 65 % d'entre elles, dont 83,4 % sont situées dans le District fédéral. Ce processus de concentration s'accélère pendant le sexennat du président Carlos Salinas (1988-1994), et peut servir d'indicateur pour mesurer l'importance croissante de Mexico dans le système mondial.

d) Concernant cette question du réseau de villes mondiales, il est important de distinguer trois catégories de villes globales. Dans la première catégorie, il convient sans doute d'inscrire les trois villes identifiées par Sassen : Tokyo, New-York et Londres (Sassen, 1991). Dans la deuxième catégorie, on trouverait Paris, Bruxelles, Los Angeles et Miami (entre autres), comme les a classifiées John Friedmann (1995). Pour finir, il y a quelques villes globales qui prennent la relève, au nombre desquelles il est possible d'inscrire São Paulo, Johannesburg et Mexico³. Néanmoins, un certain nombre d'auteurs pensent autrement, y compris le Département du District fédéral lui-même, qui a élaboré récemment un document prouvant le contraire (DDF, 1997) : dans cette optique, Mexico n'atteindrait pas le rang de ville globale. Il nous semble pourtant que l'interprétation inverse, consistant à distinguer trois catégories de villes mondiales, soit plus claire. Ainsi, Mexico peut-être considérée comme un point central du système mondial, puisqu'elle présente les caractéristiques d'une ville globale, même si elle n'appartient qu'à la troisième catégorie de ce système.

e) Dans le domaine du commerce extérieur, on assiste également à une forte concentration des activités d'import-export à Mexico. En fait, la phase que l'on peut qualifier d'« économie fermée » a procuré les conditions favorables à la centralisation des activités du commerce extérieur à partir de Mexico. Cette situation a donné à la capitale un avantage du point de vue de la concurrence : la

connaissance du marché et le maniement des mécanismes de transfert de biens, qui a pu s'étendre de façon substantielle jusqu'à la phase suivante : celle de l'ouverture. Cependant, ceci cache quelques problèmes importants, par exemple le fait qu'un grand nombre de produits sont déposés au siège social et non pas sur les lieux de production, comme dans le cas des exportations automobiles, contrôlées à partir du siège social des entreprises.

f) Bien que le thème de la culture ne soit pas indispensable à cette présentation, on peut considérer qu'une partie de la société mexicaine (pour le moment les classes aux revenus élevés) est devenue un marché privilégié pour les industries culturelles globales, ce qui a facilité leur expansion dans le pays, et surtout à Mexico⁴. Dans ce contexte, la politique du District fédéral et de la Fédération a consisté à renforcer les structures matérielles de la culture à partir de 1982 : restructuration de l'Auditorium National, installation de nouveaux musées sur l'axe de Reforma, et construction du Centre National de la Culture et des Arts. Ces programmes ont été soutenus par le secteur privé, qui a trouvé là un espace loin d'être négligeable pour l'accumulation d'expressions culturelles destinées aux nouvelles élites. Pour cette raison, certains secteurs privés ont participé à la construction de musées ainsi qu'à la restructuration des espaces cinématographiques et des salles de concerts⁵. De la même façon, les sociétés d'organisation de spectacles, comme OCESSA, jouent elles-aussi un rôle décisif dans la prolifération de nouveaux espaces publics et d'activités culturelles de masse dans la ville.

Mexico et les changements nationaux et régionaux

Les changements économiques les plus remarquables ne sont pas tous à associer aux processus relevant de l'échelle globale. Au contraire, de nombreux changements économiques ont eu lieu au niveau des économies régionales (sans que cela suppose d'ailleurs une déconnexion de l'économie mondiale), de telle sorte que l'on a reconsidéré les relations capitale/régions, du moins dans certains domaines. Pendant plusieurs décennies, Mexico a été la seule ville à offrir les conditions requises ou les avantages comparatifs nécessaires pour favoriser l'implantation industrielle. C'était en grande partie le résultat de l'adoption d'un modèle de conduite économique s'approchant du fordisme qui favorisa le développement de grandes installations. Il fallait, pour ce genre d'usines, un marché local capable de fournir beaucoup de main-d'œuvre et un marché de consommation étendu : ces deux conditions n'existaient qu'à Mexico, ce qui donna lieu à la création d'une base économique solide dont le degré de concentration inter-régionale ne nécessite pas de nouvelles explications (voir par exemple Garza, 1988).

Cependant, c'est avec l'essor du pétrole dans l'économie qu'intervient le premier grand changement, analysé tout particulièrement par Hernandez Laos (1984) : déconcentration des activités clés vers des régions éloignées - activités soit pétrolières, soit fondées sur des facteurs de localisation décisifs, comme les gisements de fer et de cuivre. On assiste également à la dispersion des activités touristiques autour des grands pôles d'investissement, dans les zones à fort potentiel touristique comme le Pacifique et les Caraïbes (Hiernaux, 1988).

Pourtant, ce ne sont pas les efforts officiels pour la promotion de ces pôles qui ont apporté le plus grand changement (cette politique s'est avérée peu efficace), mais plutôt la modification des processus de production. Dans ce contexte, l'intensification des processus néotayloriens⁶ a profité aux zones frontalières d'exception : leur croissance, liée dans un premier temps à des atouts artificiels (clauses du décret sur les *maquiladoras*), finit par acquérir une véritable autonomie, grâce à la transformation d'un grand nombre de méthodes de production mises en place à bas prix à partir des chaînes de sous-traitance de l'industrie *maquiladora*.

Il ne faut pas oublier que l'industrie de sous-traitance, à partir des années 1960-1970, a concentré la plus grande partie de la croissance industrielle. Elle a non seulement réussi à compenser la désindustrialisation de la base économique traditionnelle de Mexico, mais elle a aussi favorisé une très forte augmentation du marché du travail industriel. Comme on le sait, c'est la frontière Nord qui en a bénéficié le plus⁷. En outre, les liens que de nombreux secteurs (comme l'industrie automobile, la fabrication de la bière, l'industrie du ciment, la sidérurgie...) entretiennent ou consolident avec l'économie globale tendent à valoriser les implantations régionales situées au nord du pays, ou du moins le long des voies centrales que l'on appelle communément le « couloir Nafta » (*North American Free Trade Agreement*). Tous ces événements ont apporté des changements radicaux aux relations qu'entretiennent Mexico et les régions du pays. D'une part, l'évolution du PIB régional montre que les régions qui étaient périphériques se rapprochent toujours plus du centre, suivant le modèle actuel d'accumulation. D'autre part, il est impossible de nier que l'on est entré dans un système de concurrence ouverte où les pouvoirs locaux jouent un rôle essentiel dans l'attraction de nouveaux capitaux (voir par exemple le cas de General Motors à Silao, Guanajuato⁸).

Le redéploiement industriel signifie que l'économie de Mexico ne possède plus cette capacité de concentration qui a dominé l'économie nationale jusqu'à aujourd'hui, même si elle continue à préserver son effet centralisateur. La concentration du PIB dans le District fédéral a considérablement diminué, du moins jusqu'en 1988. Mais de 1988 à 1993, paradoxalement, la concentration a augmenté, au rythme de la reprise économique de Mexico, qui reste l'axe directeur de l'économie nationale. Ainsi, la part du District fédéral dans le PIB a été de 27,6 % en 1970 et a atteint son minimum en 1985 avec 20,96 %. En 1988, cette proportion a légèrement augmenté pour atteindre 21,4 %, puis a subi une forte hausse en 1993, avec 24,1 % du total national⁹.

En une période relativement courte, cette situation a permis de rééquilibrer la répartition de la population du pays, longtemps caractérisée par de forts déséquilibres régionaux. Tout semble indiquer que ces changements démographiques soient plus rapides que prévu. Quelques phénomènes majeurs sont observables : d'une part, il est évident que, depuis 1987¹⁰, le rythme auquel Mexico grandissait a été freiné. Mexico n'est pas et ne deviendra probablement pas la plus grande ville du monde. D'autre part, on remarque une nouvelle répartition de la population, qui émigre de Mexico vers les villes de province. Ceci est en partie dû à l'émigration des classes moyennes et de la classe privilégiée qui sembleraient

orienter, au moins en partie, l'évolution de la croissance de la population au niveau régional (hypothèse qui, selon les différents cas, devrait être étudiée en détail). Les changements économiques déjà mentionnés influent également beaucoup sur les processus politiques, notamment à partir des élections fédérales de 1988, qui ont reflété à leur tour l'influence de ces mêmes processus. La progression du *Partido de Acción Nacional* (droite), surtout dans le nord du pays, semble refléter cette hypothèse, tandis que les avancées du *Partido de la Revolución Democrática* (gauche) sembleraient représenter un vote d'insatisfaction face à un avenir économique peu clair. C'est en particulier le cas dans le District fédéral, dans les États de la région Centre et dans le Guerrero.

Pour finir, les processus de répartition de la population et des activités économiques ont un autre aspect : c'est le cas de la diffusion vers les zones périphériques et vers les villes moyennes des problèmes traditionnels du District fédéral et de Mexico. La pollution et la violence, mais aussi la façon de vivre des habitants de la capitale, se sont développées dans ces espaces. Conséquence directe d'un tel phénomène, les villes moyennes ressemblent de plus en plus aux banlieues de la capitale - pour le moment dans le domaine culturel, dans leur évolution urbano-démographique¹¹, et plus particulièrement dans la mise en place de nouveaux modèles de consommation.

Les changements locaux et le nouveau visage de l'économie de la capitale

Mexico a dû faire face aux conséquences de l'ouverture économique qui s'est traduite par une forte pression de la concurrence désirant introduire des produits à bas prix sur le marché national. Le manque de mesures gouvernementales de soutien, ainsi que la décision gouvernementale d'effectuer le processus sans négociation avec les entreprises et dans les plus brefs délais, n'ont pas permis au secteur productif de répondre à la concurrence agressive des entreprises internationales. Avec l'ouverture des frontières (au moment de la grave crise économique de la fin des années 1980), la capacité de réponse des entreprises s'est encore amoindrie, notamment à cause de leur degré d'endettement déjà élevé, de leurs difficultés pour rembourser les emprunts et de l'impossibilité qu'elles avaient d'obtenir des financements pour moderniser les usines...

Aucune recherche poussée n'a encore été menée sur les secteurs les plus touchés. On attend toujours la reconstitution d'un schéma détaillé des conséquences de « l'ouverture » et de la crise économique métropolitaine qui a suivi. Un bilan effectué entre 1970 et 1988 a montré que quelques secteurs d'activité ont connu une certaine croissance au niveau de la métropole, tandis que d'autres ont subi de lourdes pertes qui ont été déterminantes dans la diminution du nombre d'emplois industriels dans l'Aire métropolitaine de Mexico (Williams, 1993). Cette étude de Williams, même si elle se fonde sur des données qui ne dépassent pas l'année 1988, permet de voir que « l'ouverture » n'a pas touché avec la même intensité les différentes zones de l'aire métropolitaine de Mexico, et que les conséquences territoriales ont donc été inégales à l'intérieur même de l'AMCM (*Área Metropolitana de la Ciudad de México*). On peut ajouter à cela la possibilité d'une série de conséquences de « l'ouverture »

dans certains territoires, et d'autres effets à long terme, comme la désindustrialisation progressive du centre de la ville, et particulièrement dans les quatre délégations centrales.

D'une certaine manière, le thème précédent nous amène à la question de la tendance à la désindustrialisation que connaît Mexico. En 1993, Connolly exprimait déjà quelques doutes quant à ce processus. Il existe deux arguments centraux relatifs au degré d'activité industrielle : le premier est le fait que la reconversion de nombreuses entreprises, surtout les plus grandes, soit liée à une stratégie de restriction des activités de la production centrale (les emplois manufacturiers de base), tandis que de nombreuses activités que l'on peut considérer comme des services de production (que cette même entreprise offrait auparavant), ont été transférées dans des filiales ou des entreprises de sous-traitance. C'est le cas des activités de surveillance, des services de computation ou de nettoyage, de la gestion de cantines... Par conséquent, la désindustrialisation serait liée beaucoup plus à la façon dont l'emploi a été réparti par secteur ou sous-secteur qu'à une élimination pure et simple des emplois manufacturiers. Le deuxième argument, qui tend aussi à minimiser l'importance de la désindustrialisation, est d'avoir reconnu l'existence du développement d'activités informelles, c'est-à-dire clandestines, dans ces usines. Cette hypothèse n'a pas pu être mesurée, bien qu'il y ait des signes effectifs d'une augmentation des ateliers clandestins, surtout à la périphérie de Mexico, dans certaines municipalités conurbées comme Ecatepec, Netzahualcóyotl, La Paz-Los Reyes, Chimalhuacan ou Chalco (entre autres), mais aussi dans les délégations périphériques du District fédéral (Tláhuac, Tlalpan, Xochimilco).

Cependant, il est également possible de voir cette désindustrialisation de la ville d'un autre point de vue, comme pour le développement du secteur tertiaire dans l'économie métropolitaine. Ce développement du secteur tertiaire peut être compris de deux manières : d'un côté, il y a une partie de la population, employée et salariée de façon formelle dans les usines, qui se déplace vers certains secteurs d'activités fortement marqués par l'économie parallèle. D'un autre côté, on assiste sans aucun doute au développement d'activités tertiaires liées à la « nouvelle économie », c'est-à-dire aux secteurs relativement dynamiques de l'économie nationale et métropolitaine. Il faut également indiquer que le développement du secteur tertiaire et la reconversion de la manufacture par le biais de la sous-traitance et du morcellement des entreprises et de la production ont de graves conséquences pour la main-d'œuvre : baisse des salaires, suppression des prestations sociales accordées avec ce genre de rémunération, flexibilité croissante des conditions de travail (contrats plus courts, instabilité des entreprises, salaires à forfait, etc.). Cette situation ne cesse pas de provoquer une *désinstitutionnalisation des activités économiques métropolitaines* et le transfert de nombreuses branches de la production et des marchés du travail vers les « zones grises », ainsi appelées par Minc (Minc, 1993) - c'est-à-dire les zones où il est très difficile d'imposer un contrôle ou d'implanter des institutions légales.

LA NOUVELLE CONFIGURATION DE L'ÉCONOMIE TERRITORIALE DE MEXICO

Dans les paragraphes qui suivent, nous tenterons de faire un bilan de la situation économique de Mexico par rapport à sa configuration territoriale. À cette fin, nous nous référons à la définition traditionnelle de la zone métropolitaine (à partir des 28 municipalités conurbées et des 16 délégations du District fédéral), mais nous mentionnons aussi quelques unes des conséquences économiques de cette évolution sur un espace élargi, que l'on pourrait qualifier de conséquences à échelle régionale.

Une économie régionalisée ?

Des indices montrent que l'économie de Mexico s'est étendue à l'aire métropolitaine. On appelle ce phénomène la constitution d'une « métapolis » (Ascher, 1996), terme qui fait référence à la façon dont la ville s'intègre par l'articulation de nœuds reliés entre eux par des axes, sans qu'il existe forcément une continuité spatiale entre chacun de ces nœuds. Ce nouveau concept urbain de « métapolis » semble éclairer la situation qui commence à se dessiner à Mexico. En effet, on assiste à une croissance très intense de quelques villes de la région Centre, causée par des processus de production qui se déconcentrent de Mexico, tout en lui restant fortement attachés. C'est le cas des villes suivantes : Toluca, Cuernavaca et Querétaro, tandis que d'autres comme Puebla, Pachuca ou Tlaxcala ne connaissent pas nécessairement la même évolution. Il existe peu de moyens de vérification empirique de ces évolutions territoriales, sauf à travers l'observation des flux routiers et téléphoniques, l'étude des relocalisations de quelques entreprises ou de l'ouverture de nouvelles unités de production soutenues par le capital de firmes installées à Mexico. Les différents forums de discussion de ces dernières années portant sur des questions régionales ont tendu à renforcer cette hypothèse, bien que nous soyons évidemment loin d'avoir pu mettre en œuvre des vérifications empiriques.

Pourquoi pensons-nous qu'il soit important de commencer l'observation de Mexico à partir de cette notion de « métapolis » ? En grande partie parce que, dans les dix prochaines années, Mexico semblerait destinée à acquérir un caractère plus régional que métropolitain. Quel que soit le nom qu'on lui donnera, l'idée de « région urbaine », de « métapolis » et éventuellement de « mégalopole », vise un système d'économie territoriale complexe, avec la formation de réseaux d'intérêts, des échanges de marchandises et des flux croissants de capitaux entre des secteurs discontinus du territoire - ce qui correspond à ce qu'on a appelé jusqu'ici la région Centre. Si cette hypothèse s'avérait proche de la réalité, on pourrait, dans les quinze ou vingt prochaines années, assister à une nouvelle définition de l'importance de Mexico par rapport au reste du territoire, mais aussi à une nouvelle définition de l'intérieur même de la ville. C'est pourquoi, si nous sommes d'accord sur le fait que Mexico s'est organisée suivant un modèle de concentration de la production et de centralisation des décisions, il est fort probable qu'il ne reste que peu de territoire capable d'augmenter sa production dans le futur, tandis que la concentration de Mexico pourrait s'accroître. Cette

situation aurait de graves conséquences à plusieurs niveaux : sur les marchés locaux du travail (métropolitains) par exemple, mais aussi sur les conditions de vie urbaines et sur la nécessité de prévoir des aménagements pour redistribuer les lieux et les espaces destinés à d'autres finalités de production ou de gestion.

Une économie urbaine sélective du territoire

L'économie de Mexico a toujours été fractionnée en territoire distincts : le Nord industriel, l'Est réservé au prolétariat urbain, le Sud et l'Ouest plus spécialisés dans les résidences des classes sociales moyennes et privilégiées. Cependant, certains auteurs comme Claude Bataillon ont parlé de la capitale de façon plus informelle, comme d'une ville de « classe moyenne », étant donné sa relative homogénéité (Rubalcalva et Scheingart, 1988). L'un des résultats les plus radicaux obtenu par l'application du nouveau modèle économique est l'accroissement de la fragmentation du territoire, évolution qui ne peut que s'accroître si aucune politique d'organisation territoriale métropolitaine n'est mise en œuvre. La carte présentée tente d'illustrer la situation. Voici quelques exemples de cette division territoriale grandissante qui sélectionne des territoires pour mieux les mettre à profit :

a) *Couloirs modernisés de haute rentabilité immobilière.* Un espace de haute rentabilité vient d'être terminé, fondé sur des activités de finances et de gestion. Il se situe essentiellement sur le Paseo de la Reforma, où la construction d'édifices modernes a été autorisée pour abriter les activités économiques importantes dans le modèle économique actuel. De cette manière, un couloir est en train de voir le jour : il part du Centre Historique, passe par le Paseo de la Reforma, la zone de Polanco, et arrive à Las Lomas, au Bosque de Las Lomas et à Santa Fe. La prolongation de cet axe jusqu'à Toluca pourrait paraître arbitraire, mais ne l'est pas tellement si l'on observe les tendances d'intégration au niveau régional dont nous parlions plus haut. Les déclarations les plus récentes du gouvernement du District fédéral à propos de la mise en marche de projets ambitieux, dont certains concernent les terrains de l'ancienne usine de General Motors de Polanco (février 1988), signalent la possibilité du renforcement d'un couloir qui produit fortement de la valeur ajoutée à tendance modernisatrice. En deuxième lieu, l'avenue Insurgentes, de Reforma à Perisur, en avançant de plus en plus vers l'entrée autoroutière de Cuernavaca, est manifestement la proie de travaux de mise en valeur croissante, avec la construction de tours luxueuses. Ainsi, après des années d'attente, la tour de l'ancien Hôtel du Mexique est devenue le World Trade Center, même si ce projet est refusé par les habitants du quartier, qui parlent de pollution accrue et de destruction de leur environnement traditionnel.

b) *Les grands centres commerciaux.* Les centres de consommation pour les habitants se créent en des points de référence à l'intérieur de l'espace urbain. Par exemple, les Galerías Insurgentes, Santa Fe, Perisur et plus récemment Plaza Cuicuilco sont devenus des repères de la consommation (et même de la culture) pour une tranche de la population qui, comme le fait remarquer García Canclini, cherche à s'identifier à travers la consommation.

c) *Le système de voies publiques* et les nouvelles « artères » destinées au transport collectif et aux véhicules privés sont les axes qui permettent l'articulation des activités avec les couloirs précédents. Nous avons déjà mentionné le rôle de l'avenue Insurgentes, mais aussi celui de Reforma, et du *Periférico*. Les propositions d'une deuxième chaussée (la voie La Venta-Colegio Militar), destinée à alléger le trafic régional en détournant une partie des flux du centre de Mexico, s'intègrent à ces « veines » qui organisent le nouveau réseau économique de la ville. À ceci viennent s'ajouter les projets de trains de banlieue et de raccordements entre régions, projets qui sembleraient avoir l'accord de la nouvelle administration du District fédéral.

d) *Les centres urbains*. Les tendances économiques commencent à constituer de nouvelles formes territoriales, situation que les responsables de la planification de Mexico, pendant le sexennat de Carlos Salinas, ont très bien comprise. Leur projet de la ville est le reflet du projet économique de l'État et la caisse de résonance des inégalités sociales occasionnées par celui-ci, à échelle nationale. L'une des manifestations de ce projet a été la revitalisation de l'idée des centres urbains conçus à partir de grands projets modernisateurs. Cette idée est apparue dès le début des années 1980 dans la planification urbaine de Mexico mais, dans la pratique, elle a trouvé à l'époque peu d'échos favorables¹². Les projets *Alameda*, *Centro Histórico* et *Xochimilco* ont dû faire face à une certaine résistance de la part des habitants qui, dès la parution du projet, ont mis en place une stratégie pour le faire déplacer plutôt que pour l'intégrer aux processus de modernisation. Plusieurs de ces projets de centres urbains ont rapidement disparu. Seule la transformation du *Centro Histórico* s'est poursuivie, en partie parce qu'elle reposait sur une stratégie consistant à reprendre les édifices l'un après l'autre, rendant ainsi plus difficile une mobilisation massive du quartier, comme ce fut le cas pour le projet *Alameda* ou *Xochimilco*.

e) *Le nouveau Santa Fe*. Ce territoire s'est constitué, dans toute l'acception du terme, autour du post-modernisme métropolitain de Mexico, dans le sens où il réunit en un « espace-île », occupé naguère par les décharges, plusieurs conditions essentielles : une architecture « fin de siècle », des formes de consommation et des offres de services que l'on pourrait considérer comme « luxueuses » dans des villes comme New-York, une très haute spéculation immobilière, des infrastructures monumentales construites très rapidement... Ceci pour mentionner quelques-uns des traits qui modèlent le paysage urbain. Il est révélateur que ce projet se situe en périphérie de la ville, modifiant ainsi radicalement le centre de gravité de l'économie tertiaire et radicalisant la tendance à la concentration à l'ouest de la ville des résidences et des services destinés aux catégories sociales aux revenus élevés.

f) *La périphérie des maquiladoras*. Il y a d'autre part des espaces qui symbolisent un autre visage de la ségrégation urbaine, si l'on peut parler d'un « autre visage ». Il s'agit plutôt de plusieurs visages. Ainsi, l'« Est proche », c'est-à-dire Netzahualcóyotl, los Reyes-La Paz et les zones voisines, se transforme de plus en plus en espace de sous-traitance, où domine l'économie des maquiladoras ou, pour mieux dire, une économie néo-taylorienne¹³. Cette croissance transforme ce qui fut la première périphérie des années 1970 en un territoire en cours de

valorisation économique croissante, même si les systèmes utilisés surexploitent la main-d'œuvre et déterminent ainsi l'« avantage comparatif » de ces zones en terme d'attraction de nouvelles sources d'emplois. Ceci montre, entre autres choses, qu'il est nécessaire de revoir le concept de « périphérie », compris à travers ses fonctions de logement pour les classes sociales aux revenus faibles. Ces territoires de la périphérie métropolitaine semblent manifester une plus grande intégration à l'économie de la ville, même si cette intégration s'effectue suivant un modèle « ségréatif » et « sauvage » dans ses façons d'exploiter le travail.

g) *L'expansion métropolitaine tentaculaire*. La pression de différents secteurs pour agrandir ces espaces économiques est considérable. Elle s'étend vers l'Est métropolitain et au delà, jusqu'à certains espaces ruraux extérieurs comme Tlalmalco et Amecameca au sud-est de la vallée de Mexico, et San Martín de las Pirâmides au nord-est. De telle sorte qu'il semblerait qu'un espace économique spécifique soit en train de s'effacer, celui qui se prolonge le long des voies principales (la route Chalco-Cuautla par exemple), créant un espace semi-rural où règne la sous-traitance informelle et souvent domestique. Le même raisonnement est applicable aux espaces qui s'étendent le long de la voie menant à Pachuca ou à Tepozotlán (Villa del Carbón, etc.), entre autres exemples.

h) *Les friches industrielles ou « friches urbaines »*. Pour finir, on ne peut pas manquer de prendre celles-ci en compte dans la mosaïque actuelle de la ville. C'est une autre expression territoriale de la restructuration de l'économie métropolitaine, qui a procédé par le démembrement de l'économie industrielle de la périphérie métropolitaine et par la fermeture d'unités de production. Ce processus a commencé à créer des « friches industrielles » (ou « friches urbaines »), c'est-à-dire des espaces autrefois industriels qui sont aujourd'hui récupérables par d'autres types d'activité, puisque les anciennes entreprises ont été fermées. La plus grande partie de ces terrains en friche se trouve dans les municipalités conurbées qui correspondent à la première phase d'industrialisation (fondée sur le principe de substitution des importations), ainsi que dans les délégations à industrialisation traditionnelle, comme Azcapotzalco et Gustavo Madero.

Des réaménagements qui sont tout simplement de l'économie

Les réaménagements et les ré-attributions des espaces de la ville, c'est-à-dire l'appropriation des anciens espaces en vue d'une utilisation nouvelle, impliquent l'affectation de nouvelles niches économiques. Ainsi, on a pu observer que l'industrie du bâtiment a été la grande bénéficiaire des politiques de restructuration de Mexico, comme le montre l'évolution de la composition du PIB du District fédéral entre 1988 et 1993. Le bâtiment a joué un rôle central dans l'attribution de nouvelles activités à d'anciens espaces industriels ou à des édifices abandonnés. En fait, la transformation économique de la ville, en favorisant la restructuration territoriale, a stimulé l'industrie du bâtiment, mais aussi les services, comme c'est le cas pour le tourisme destiné aux secteurs à hauts revenus - surtout les hommes et les femmes d'affaires qui travaillent dans les milieux nationaux et internationaux. Ce type de tourisme a pris une importance particulière

en partie grâce à l'installation de petites installations de grand luxe. L'hôtellerie, les restaurants, les services informatiques, la location de véhicules et d'autres services destinés à la production se sont élargis, générant de nouvelles alternatives d'emploi, particulièrement pour les secteurs à revenus moyens et élevés.

GÉRER L'ÉCONOMIE DE MEXICO : VERS UNE NOUVELLE POLITIQUE ?

Quelques idées préliminaires se posent sur la nécessité de développer dans la ville des politiques différentes de celles qui étaient en vigueur dans le passé, et qui soient en accord avec les processus économiques et territoriaux qui la concernent.

La gestion de l'économie globale

Dans le contexte présenté ci-dessus, nous pensons que la gestion de Mexico a besoin de politiques globales ou de politiques qui prennent en considération les processus globaux. Nous déterminons ci-dessous quelques lignes à suivre pour ces nouvelles politiques, qui ne sont pas les seules possibles, mais qui nous semblent importantes :

- La nécessité de mettre en place une « paradiplomatie » de la ville (Soldatos, 1989), c'est-à-dire une gestion des relations internationales de Mexico semblable à celle des grandes villes du monde.
- L'analyse de l'économie du District fédéral en rapport avec le global implique la redéfinition d'objectifs tels que l'attraction d'activités d'échelle globale, toujours dans le contexte de l'organisation du territoire chargée de la gestion nationale de ces processus. La vision globale devrait s'articuler sur une vision locale qui assurerait les processus locaux et qui lui serait liée de manière indissoluble.
- La gestion du global nécessitera de nouvelles attributions ou de nouveaux aménagements territoriaux, par la dotation de services spécialisés et la création de zones *ad hoc*, de la même manière que le développement du fordisme a demandé des parcs industriels. Cette nécessité ne peut pas être confiée au monde de l'entreprise : il lui faut une participation déterminée de l'État, moyennant une articulation des pouvoirs locaux et fédéraux, tant pour le choix des sites les plus adéquats que pour déterminer les caractéristiques des dites installations.

La gestion de l'économie locale

La gestion du local devrait passer par une décentralisation croissante des véritables fonctions de la gestion économique vers les délégations actuelles. Une gestion dirigée exclusivement par le gouvernement central du District fédéral serait, du fait du degré de centralisation impliqué, complètement contre-indiquée. Pour cette raison, il est absolument nécessaire de remodeler les structures administratives, spécialement par la création de municipalités, de systèmes de gestion économique adaptés à celles-ci, et de conseils économiques. En outre, il est nécessaire d'aller de l'avant dans la distinction entre ces activités. Il faut envisager d'une part celles qui peuvent s'envisager au niveau global et qui

nécessitent une gestion centralisée mais discutée avec les pouvoirs locaux, et, d'autre part, les activités qui ne nécessitent qu'une intervention locale (c'est par exemple le cas des micro-entreprises situées dans les zones populaires). À ce sujet, nous pouvons signaler que, ces dernières années, la gestion du District fédéral semble s'être centralisée au détriment des délégations.

Le même processus a eu lieu dans l'État de Mexico (qui entoure la capitale fédérale), où de nombreuses municipalités ont perdu leur possibilité d'agir au niveau local. De telle sorte qu'un grand nombre des recommandations dirigées au District fédéral trouvent un écho dans la situation actuelle des municipalités conurbées. Finalement, il apparaît nécessaire de faire en sorte que les politiques des entités fédérées, celles des municipalités ou celles des délégations du District fédéral soient conçues et mises en œuvre en même temps, de façon coordonnée, même si elles témoignent d'approches différentes, en grande partie dûes à leur gestion par des partis politiques concurrents.

NOTES

- 1 Conférence magistrale du Dr. Villasante lors de la réunion du Réseau national de recherche urbaine, Tlaxcala, 1997. Tandis que la référence aux fractales implique que chaque dimension ou échelle se retrouve dans la même structure que dans les niveaux supérieurs et inférieurs, l'image de l'« hologramme » utilisée par Villasante renvoie au fait que, dans une représentation de deux dimensions du plan hologrammique, on peut trouver les trois dimensions du volume représenté.
- 2 Mouvement particulier fondé sur les données de la *Dirección General de Inversiones Extranjeras de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial*, 1995.
- 3 Entre son premier travail de 1982 et la révision de ce même sujet en 1996, Friedmann semble hésiter sur la classification de plusieurs villes, dont São Paulo et Mexico, dans le concert des villes mondiales (Friedmann, 1982 et 1996). Ceci peut s'expliquer à partir de la constatation qu'en 1981-82, les deux villes bénéficiaient d'un dynamisme manifeste, résultat, entre autres, de l'essor pétrolier, tandis qu'en 1995-96, on observe les effets de la restructuration des économies métropolitaines à la suite du réajustement qui a touché tout particulièrement les grandes villes latino-américaines.
- 4 D'autres grandes métropoles ont connu le même processus : voir le cas de Monterrey avec le musée Marco par exemple.
- 5 Il faut également signaler que l'expansion de la culture se manifeste à une autre échelle : par exemple, la transformation de bâtiments du centre, la colonia Roma ou la Condesa, les nouveaux espaces de culture et de consommation.
- 6 Les processus « néo-tayloriens » font référence au modèle d'organisation du travail fondé sur l'utilisation intensive de la main-d'œuvre, un capital faible et une organisation du travail limitée (voir Lipietz et Leborgne, 1989).
- 7 Le nombre d'emplois générés par les *maquiladoras* dépasse aujourd'hui les 700 000 (Zedillo, 1997) et représente plus de 12 % de tous les emplois industriels du pays.
- 8 Bien que Silao semble être un site intéressant dans le Centre-Nord du pays, pour une entreprise liée à la fois au marché central et à l'exportation, il n'en est pas moins vrai qu'il existait d'autres localisations possibles, comme San Luis Potosí, Querétaro ou Celaya, qui offraient les mêmes conditions d'accessibilité. En fait, ce furent les avantages spécifiques offerts (le percement de puits garantissant un approvisionnement en eau essentiel dans un État fortement touché par le manque d'eau) par le gouvernement d'État du PAN de Medina Placencia, qui détermina le choix de cet endroit pour l'installation de l'entreprise.
- 9 Estimations fondées sur les informations du INEGI, sur plusieurs années.

- 10 L'Enquête nationale sur l'emploi urbain de 1987 permet de démontrer que la tendance à la migration en direction de Mexico avait connu une orientation contraire ces dernières années, avec une émigration plus forte que l'immigration dans la capitale de la République (CONAPO, 1995).
- 11 À ce sujet, il est particulièrement intéressant d'observer que, dans la plupart des villes dites moyennes, à la croissance démographique soutenue, les fractionnements résidentiels périphériques, les centres commerciaux et les complexes multi-cinéma se sont développés, sans doute également grâce à l'influence de l'importante migration d'habitants de la capitale vers ces villes.
- 12 La proposition de construire des centres et des sous-centres urbains apparaît dans le Plan régulateur de développement urbain du district fédéral de 1982. Elle a été reprise comme l'une des propositions essentielles du *Programa de Reordenación Urbana y Protección Ecológica* (PRUPE) de 1987. À partir de cette date, ces propositions ont fait partie des ingrédients obligés dans la planification technocratique de la ville.
- 13 Les entreprises situées dans cette zone se considèrent « *maquiladoras* domiciliées », même si elles n'ont pas le statut officiel de *maquiladora* - et même sans doute aucun statut, puisqu'elles sont clandestines. Cependant, elles pratiquent bien des formes d'organisation du travail de style « néo-taylorien ».

BIBLIOGRAPHIE

- ASCHER François, 1996, *Métapolis ou l'avenir des villes*, Odile Jacob, Paris.
- CONNOLLY Priscilla, 1993, « La reestructuración económica y la ciudad de México », dans Coulomb René et Emilio Duhau (comp.), *Dinámica urbana y procesos socio-políticos, lecturas de actualización sobre la ciudad de México*, CENVI-UAM Azcapotzalco, México, pp. 45-70.
- DEPARTAMENTO DEL DISTRITO FEDERAL, 1997, *La ciudad de México ante los retos de la globalización, Coordinación General de asuntos Internacionales*, DDF, Ciudad de México, p. 81.
- FRIEDMANN John, 1996, « Where we stand : a decade of world city research », dans Knox Paul L. et Peter J. Taylor (éditeurs), *World Cities in a World System*, Cambridge University Press, pp. 21-47.
- FRY EARL, Lee Radebaugh et Panayotis Soldatos, 1989, *The New International Cities Era (The Global Activities of North American Municipal Governments)*, Brigham Young University, Provo, 253 p.
- GAMBOA DE BUEN Jorge, 1994, *Ciudad de México : una visión*, F.C.E., Mexique, 261 p.
- GARCIA CANCLINI Néstor, 1995, *Consumidores y ciudadanos, conflictos muticulturales de la globalización*, Grijalbo, Mexico, 198 p.
- GARZA Gustavo, 1985, *El proceso de industrialización en la ciudad de México, 1821-1970*, El Colegio de México, Mexico, 446 p.
- HERNANDEZ LAOS Enrique, 1984, « Las desigualdades regionales », dans Rolando Cordera et Carlos Tello (comp.), *Las desigualdades en México, Siglo XXI*, Mexico, pp. 155-192.
- HIERNAUX Daniel, 1988, « La experiencia mexicana en la planeación de los grandes proyectos de inversión », *Estudios demográficos y urbanos*, El Colegio de México, Mexico, vol. 3, n° 1, pp. 97-113.
- HIERNAUX Daniel, 1995, « Globalizing economies and cities : A view from Mexico », dans Kresl, Peter Karl et Gary Gappert (éditeurs), *North American Cities and the Global Economy, Urban Affairs Annual review n°44*, Sage, Californie, pp. 112-132.
- HIERNAUX Daniel, 1997, « Reinventando lo local : desafíos y potencialidades territoriales de la globalización », *Mimeo*, U.A.M - Xochimilco, 21 p.

- KRESL Peter Karl, 1992, *The urban economy and regional trade liberalization*, Praeger, New-York, 212p.
- LIPIETZ Alain et Danielle Leborgne, 1989, « Después del fordismo y su espacio », *Ciencias Económicas*, vol. IX, n° 1 et 2, pp. 21-41.
- MINC Alain, 1993, *Le nouveau Moyen Âge*, Paris, 249 p.
- RUBALCAVA Rosa María et Martha Schteingart, 1988, « Estructura urbana y diferenciación socioespacial en la zona metropolitana de la ciudad de México », dans Gustavo Garza (comp.), *Atlas de la ciudad de México*, DDF-El Colegio de México, pp.108-115.
- SASSEN Saskia, 1991, *The Global City, London, New York, Tokio*, Princeton University Press, Princeton, 397 p.
- SOLDATOS Panayotis, 1989, « Atlanta and Boston in the New International Cities Era : Does age matter ? », dans Earl FTY, Lee Radebaugh et Panayotis Soldatos (comp.), *The new International Cities Era : the Global activities of North American Municipal Governments*, Brigham Young University, Provo, Utah, pp. 37-72.
- WILLIAMS Mary, 1993, « El cambio en la estructura y la localización de las actividades económicas del Area Metropolitana de la ciudad de México, 1970-1988 », dans René Coulomb et Emilio Duhau (comp.), *Dinámica urbana y procesos sociopolíticos, lecturas de actualización sobre la ciudad de México*, CENVI-UAM Azcapotzalco, Mexique, pp.71-100.
- ZEDILLO Ernesto, 1997, *Tercer informe de gobierno*, (annexe statistique), Presidencia de la República, Mexique.
- ZERMENO Sergio, 1996, *La sociedad derrotada (el desorden mexicano de fin de siglo)*, Siglo XXI, Mexique, 241 p.

RÉSUMÉ - RESUMEN - ABSTRACT

Depuis le milieu des années 1980, l'économie du Mexique s'est ouverte au monde. La mondialisation a eu des effets sur tous les secteurs de la vie économique, de la culture, de la société, mais aussi sur l'évolution interne des centres urbains, considérés comme les relais privilégiés de la modernisation. Dans cet article, l'auteur analyse les transformations de la structure économique de la capitale mexicaine, met en évidence leurs relations avec l'ensemble du système national et montre en quoi elles influent sur la réorganisation de l'espace urbain.

Desde los mediados de los años 1980, la economía mexicana se abrió al mundo. La globalización tuvo un fuerte impacto no solo en todos los sectores de la vida económica, de la cultura, de la sociedad, sino también en la evolución interna de los centros urbanos, considerados como relevos privilegiados de la modernización. En este artículo, el autor analiza las transformaciones de la estructura económica de la capital mexicana, hace hincapié en sus relaciones con el sistema nacional, y muestra como éstas influyen sobre la reorganización del espacio urbano

DIALOGUE

UNE GESTION ENVIRONNEMENTALE POUR L'AMÉRIQUE LATINE

(GUYANE FRANÇAISE - ÉQUATEUR)

LE PARC DE LA FORÊT TROPICALE GUYANAISE

ANTOINETTE MASTEAU

Extrait d'une thèse soutenue en Sorbonne en janvier 1998, ce texte ne tient pas compte des avancées survenues entre-temps sur le projet de création du Parc du Sud de la Guyane¹.

En effet, la situation a évolué : en décembre 1997, un nouveau Comité de pilotage a été mis en place. Dans le souci affiché d'impliquer les habitants et autres "acteurs" du territoire concerné, trois commissions thématiques ont été créées : "Respect du mode de vie des populations locales", "Parc et activités minières", "Compétences du Parc".

Dans son principe du moins, cette volonté de concertation constitue une démarche innovante par rapport aux précédentes études et a permis à des associations de faire entendre leurs voix. Forte d'une Cellule juridique, la nouvelle mission pour le Parc a étudié et entériné les travaux rendus par les trois commissions. Un avant-projet devrait être présenté au début de 1999 pour reconnaître au Parc le statut d'établissement public. à noter que, parmi les Parcs créés sur le territoire français il serait le seul à être un espace habité en permanence.

Décembre 1998

Le projet de faire de la haute Guyane un espace protégé avait été lancé au début des années 1970, dans l'étendue « vierge » du « Territoire de l'Inini »² par les défenseurs de la cause indigène, dont l'un des principaux animateurs était Jean Hurault³. Dans le contexte de la Conférence de Rio de 1992 sur l'environnement, l'idée a pris une forme plus institutionnelle. Le président Mitterrand s'était alors engagé à transformer le Sud du DOM – soit près du tiers de son territoire – en un vaste parc de quelque trois millions d'hectares.

Une Mission pour la création du Parc de la forêt tropicale guyanaise était mise en place en février 1993 et le Comité de pilotage du projet, sous le patronage de scientifiques et de spécialistes pluridisciplinaires et avec la participation des représentants des populations vivant sur les espaces concernés –, « réunissait toutes les données disponibles sur le milieu physique, naturel, humain et socio-économique »⁴.

L'OR OU LE PARC : L'INTERNATIONAL CONTRE LE NATIONAL...

Alors que les études concernant le projet de « Parc naturel régional », qui s'était transformé entre-temps en celui de « Parc national » – le plus vaste de France –, étaient bien engagées, les discussions se sont ensuite bloquées en raison de dissensions de fond exprimées par différents membres du Comité, parmi lesquels les représentants des populations indigènes, concernant les propositions de zonage, dont les intérêts se heurtent à l'introduction d'une nouvelle donnée : la présence active des compagnies internationales de prospection minière. Tant à l'intérieur qu'à la périphérie du parc, les « zones protégées », les « zones de vie » et les « zones d'exploitation aurifère contrôlée » risquent d'y perdre toute signification⁵.

L'or ou le parc : il semble que la Guyane ne puisse pas échapper à cette alternative. En effet, la même histoire se répète indéfiniment à propos de son sous-sol prometteur. Entre fantasmes et études chiffrées (du Bureau minier guyanais, puis du BRGM à partir de 1959), les initiatives privées sont périodiquement relancées. Ainsi, dans les années 1970, des permis d'exploitation étaient accordés en nombre, sur la foi d'une rentabilité assurée.

Le bruit courait que l'exploitation de l'or, de la colombo-tantalite, de la bauxite (zone de Kaw), du kaolin et d'autres minerais assurait à la Guyane un avenir économique. Et puis, une fois de plus, la fièvre retomba, au point qu'en 1990, la situation autorisait Pierre et Françoise Grenand à évoquer comme une perspective rapprochée, la création du parc naturel Régional du Sud guyanais.

Pourtant, à nouveau, la loi de la mine est relancée, alors même que la décision de création du Parc constituait – enfin – un véritable engagement de l'État français dans l'aménagement de ce territoire.

L'approche de l'an 2000 oppose deux philosophies du territoire : le rendement économique d'un arrière-pays « vide » et la protection d'un écosystème forestier considéré en soi comme une valeur, 70 000 km² sur les 80 000 km² de forêt ombrophile du massif guyanais étant estimés pratiquement intacts. Les enjeux débordent le cadre national puisque le début des années 1990 a marqué la tendance lourde des multinationales à venir investir dans l'exploration du territoire guyanais, jusqu'à modifier peu à peu la dimension mythique de la ressource.

Or, cette transformation structurelle du territoire économique ne s'applique pas à un espace vide : l'intégrité de l'aire culturelle indigène qu'il recouvre s'y trouve mise en grand danger identitaire.

USAGES SPATIAUX ANCIENS DE LA HAUTE GUYANE

La fin du protectorat « tranquille » du « Territoire de l'Inini » (1930-1969)

Depuis 1930, la presque-totalité de la Guyane, à l'exclusion de sa bande côtière, relevait directement de l'administration préfectorale. L'année 1969 va marquer le début de grands bouleversements pour les habitants de l'intérieur du pays, avec la création du statut communal.

Rappelons que le « Territoire de l'Inini » établi en 1930, recouvrait la presque-totalité de la Guyane (près de 90 % de sa superficie). Il s'agissait d'un régime de protectorat où les populations tribales – Indiens et Noirs Réfugiés – étaient considérées comme des nations indépendantes régies par leurs propres droits coutumiers et non soumises à la loi civile française. L'Administration n'intervenait pas dans les affaires intérieures des villages, sauf en cas de crime ou de délit grave. Les chefs coutumiers recevaient, en tant que « capitaines » des villages, une petite solde en argent, appréciée comme une « marque de distinction » ; tandis qu'un Service des populations tribales assurait l'assistance sanitaire et un enseignement adapté. Ce statut particulier a perduré pour la Guyane intérieure jusqu'en 1969, bien que la départementalisation de la Guyane eût été décidée depuis 1946.

Les bonnes relations établies entre les Amérindiens et la gendarmerie datent de cette époque d'avant la « francisation ». Mais même après 1969, les Indiens, ignorant maire et conseil municipal, n'admirent pendant longtemps aucune autre autorité administrative que celle de la gendarmerie. Aujourd'hui, son prestige est toujours intact : à Camopi, dont le maire élu est un Emerillon, la cohabitation entre les gendarmes attachés à la commune et la population amérindienne est « harmonieuse ». Trois pouvoirs coexistent donc dans le village : le « capitaine », chef ethnique, le maire et son conseil municipal et la gendarmerie.

En 1969, est mis fin au régime du protectorat du « Territoire de l'Inini » : quatre communes nouvelles sont créées dans le Sud de la Guyane, territoire traditionnel des populations tribales⁶. Parallèlement, la « francisation » est « proposée » à l'ensemble de ces populations .

Jusqu'alors, ces nations indigènes – les six ethnies amérindiennes de l'ensemble du Département et les Noirs réfugiés du Maroni – vivaient sous un régime très souple qui, en leur reconnaissant l'indépendance juridique, ne leur créait aucune obligation vis-à-vis de l'État. Exception faite du problème que constituait la rapide dégradation des conditions sanitaires, il s'agissait alors, selon Jean Hurault, d'une situation satisfaisante pour ces populations, et d'un modèle « exemplaire », au regard de la nouvelle situation qu'introduisit la « manœuvre politique » de la francisation forcée.

« Le régime de l'Inini déplaisait au Conseil général de Cayenne qui voyait son activité réduite à la petite bande littorale sur laquelle les communes avaient effectivement emprise⁷ ».

L'administration préfectorale, estime-t-il, prit de « fatales décisions » en attribuant la nationalité française – et, accessoirement, des prénoms choisis dans

notre calendrier chrétien⁸ – à des individus qui n’avaient pas demandé à l’acquiescer et qui, majoritairement, ne parlaient pas français. Leur « consultation » avait consisté en une seule question – dont on mesure l’absurdité, surtout si l’on considère qu’une décision d’ordre individuel n’a aucun sens et aucune place dans l’organisation communautaire indigène : « Es-tu pour la France, le Surinam ou le Brésil ? »⁹.

À l’exception des Indiens Wayana (“Roucouyennes») et des Emerillon du Maroni qui refusèrent – communautairement – d’adopter la nationalité française¹⁰, les autres groupes acceptèrent une proposition, certes incongrue, mais qu’ils jugèrent être une « alliance de nation à nation avec la France »¹¹, dont les avantages immédiats prenaient la forme de promesses et de « cadeaux ».

Les communes nouvelles de l’intérieur (1969)

Avec le recul de près de trente années, P. et F. Grenand tempèrent quelque peu le jugement très amer de Jean Hurault sur cette « manœuvre assimilatrice », en introduisant la notion de la non-homogénéité de la population amérindienne de l’époque. Ils suggèrent, en effet, que ce qui constituait une offre dénuée de tout fondement pour les groupes de l’intérieur, pouvait l’être moins pour ceux de la Guyane littorale, déjà mieux intégrés à la société française.

« Entre 1967 et 1969, environ 65 % des Amérindiens de Guyane devinrent ainsi français sans le comprendre [...] Ce que l’Administration ne perçut pas, c’est que les six ethnies amérindiennes de Guyane n’en étaient pas au même degré de contact avec notre civilisation et qu’offrir une carte d’identité à un Galibi qui a déjà travaillé comme marin-pêcheur sur des chalutiers, ou à un Palikour qui fut débardeur pour une grosse société forestière, n’a pas la même valeur que de l’offrir à un Wayampi du fond des bois¹² ».

En tout état de cause, tous reconnaissent la violence socio-culturelle irréversible exercée à l’encontre des ethnies du Sud guyanais par l’arrivée de la manne administrative communale.

Le tableau ci-dessous permet d’estimer, à partir de données récentes, les effectifs des populations tribales de la haute Guyane localisées aux abords des deux grands fleuves frontaliers : Indiens Wayampi et Emerillon du moyen et du haut Oyapock, Indiens Wayana, Emerillon et « Noirs Réfugiés » du moyen et haut Maroni-Itany.

Comme cela était prévisible, la pression de groupes politico-financiers entraîna sur son passage la déstructuration de toute une organisation coutumière. De fait, les différentes subventions attribuées à ces communes nouvelles – quasi fictives – et à leurs habitants : prestations de sécurité sociale, allocations familiales, allocations de parent célibataire, allocations chômage, et autres TUC et RMI... – allaient rapidement transformer les nouveaux administrés en assistés et les couper de leur milieu. Outre les manœuvres électorales et les discriminations entre pauvres et riches qu’elles provoquèrent, elles introduisirent une dépendance mentale et économique à l’encontre de produits de consommation

LE PARC DE LA FORET TROPICALE GUYANAISE

AMÉRINDIENS ET NOIRS RÉFUGIÉS
VIVANT DANS LE SUD DE LA GUYANE

| «INDIENS DE L'INTÉRIEUR» (1) | | | |
|---|----------------------|--|------------------------------------|
| Ethnie | Famille linguistique | Localisation | Effectifs estimés 1982* - 1993* |
| Wayampi | tupi-guarani | . commune de Camopi - Trois-Sauts | 412 560 |
| Emerillon | tupi-guarani | . commune de Camopi et rivière Tampok | 148 250 |
| Wayana | karib | . rive française du Maroni (Itany) | 300 470 |
| NOIRS RÉFUGIÉS | | | |
| - 7 000 Marrons | | rive française du Maroni | |
| . les Marrons «français» : 2 000 «Boni» ou «Aluku», le seul groupe des «Africains de Guyane» installé dans sa totalité sur le territoire français (moyen Maroni et rivière Lawa). Il bénéficie de la protection française depuis la Convention franco-hollandaise d'Albina (1860) | | | |
| . les Marrons «étrangers», dont les communautés transfrontalières se répartissent, côté français entre : | | | |
| . 3 000 Djuka (30 000 Djuka sont établis au Surinam) | | | |
| . 1.200 Paramaka | | | |
| . 800 Saramaka | | | |

(1) Territoire à l'accès réglementé depuis 1978

* Estimations de P. et F. Grenand in "Les Amérindiens, des peuples pour la Guyane de demain"

** Estimations établies d'après les données de "Les gens de Guyane" - CIMADE -

La population indienne totale de la Guyane représente moins de 5 000 individus.

Outre les 1 280 "Indiens de l'intérieur" répertoriés sur le tableau ci-dessus, 380 Arawak (famille linguistique arawak) et 2 000 Galibi (famille karib) forment les groupes littoraux occidentaux. Il faut ajouter les 570 Palikur (famille arawak) de l'estuaire de l'Oyapock, originaires du bassin de l'Uaçá (Amapá).

occidentale : boîtes de cassoulet et alcool remplaceront bientôt l'association alimentaire traditionnelle et équilibrée : manioc poisson/gibier et *cachiri* festif ; la télévision et la vidéo apporteront, au vent des carbets, une surdose de violence et de pornographie. Les suicides d'adolescents seront de plus en plus nombreux (trois suicides à Camopi en 1995).

Dans son principe général, l'assimilation visait à rendre homogène une « société guyanaise française », dont les membres devaient être des producteurs-consommateurs à égalité avec les métropolitains. Le principe était peut-être animé par une idée « généreuse » de « progrès », mais il postulait que les cultures « primitives » devaient, à terme, disparaître de la scène guyanaise. En

effet, en s'adressant aux Indiens comme à des individus isolés, il niait d'emblée la reconnaissance des nations indiennes, entités socio-économiques et politiques constituant l'articulation essentielle de l'organisation indigène. Dans ce contexte, le champ culturel de ces ethnies se trouvait réduit à un devenir national borné par deux objectifs : assurer un apport de voix lors des élections, ne pas laisser improductif l'immense espace sud-guyanais.

Aucun dialogue préalable n'avait permis aux chercheurs en sciences humaines d'exprimer leurs points de vue, et la décision était tombée comme un couperet en 1969. Manifestement, il devait y avoir urgence, puisqu'on fit même participer les populations tribales aux scrutins de cette année-là, alors que le décret de création des communes du Sud de la Guyane n'était pas encore promulgué... À partir des années 1970, le territoire indien s'ouvrit donc : le Club Méditerranée et d'autres agences de tourisme, des journalistes, des « aventuriers » contribuèrent à promouvoir l'exotisme de ces populations « françaises » que l'État, parallèlement, s'employait à « normaliser » par diverses mesures – droit de vote, scolarité obligatoire jusqu'à seize ans, accès aux droits sociaux, obligation du service militaire¹³...

Au milieu des années 1970, Pierre et Françoise Grenand avaient alerté les autorités sur ces pratiques abusives, sur l'état de bidonvillisation du village de Camopi et sur les effets déplorablement induits par l'assistanat : alcoolisme, désœuvrement, violence... Rappelons-le, Simone Dreyfus-Gamelon dénonçait, à la même époque, les problèmes de malnutrition et de clochardisation des Indiens Palikour, ethnie littorale rassemblée dans le village La Savane à Saint-Georges et manquant des terres nécessaires pour poursuivre ses activités traditionnellement agricoles. Elle évoquait les effets néfastes conjugués que les transferts de la métropole et le tourisme produisaient sur ces populations fragiles et mal-léables.

Finalement, en 1978, la Préfecture de Cayenne prit une décision qui limitait les activités touristiques dans la zone et qui fixait une frontière au libre accès en territoire indien¹⁴.

La réglementation de l'accès au territoire indien (1977)

Un nouveau problème de droit constitutionnel apparut alors : une frontière interne se trouva posée par décision préfectorale sur le territoire de la République, réglementant, au motif d'une protection sanitaire – un peu tardive ! –, la pénétration sur une portion de territoire français, dont la spécificité indigène se trouvait du même coup implicitement reconnue. En revanche, la sortie des Indiens à l'extérieur de cet espace protégé était libre...

Aussi tardive et contestée soit-elle, cette mesure de contrôle territorial eut pour effet « bénéfique » de ralentir notablement la pression allogène sur le sol amérindien. Mais ces presque dix ans de contacts avec des représentants de la « civilisation du tourisme » avaient été éminemment préjudiciables aux populations ethniques, sur tous les plans : sanitaire, culturel et écosystémique, avec des conséquences encore vives, car ce ne sont pas tant les rencontres en elles-mêmes, que leurs impacts à long terme sur les communautés qui doivent être considérés.

Il apparaissait que, de son côté, l'État français ne s'était jamais posé la question de fond sur la manière dont une dynamique assimilatrice pouvait prétendre régler des problèmes d'identité ethnique. Toutefois, les cris d'alarme des ethnologues finirent par être entendus et le Secrétariat d'État aux DOM-TOM mit en place, entre 1978 et 1981, un groupe de réflexion, de caractère informel. Dans ce cadre, fut réclamée – entre autres – l'accélération de la procédure de création d'un Parc naturel en Guyane. Les changements de ministre¹⁵ ne facilitèrent pas la tâche de ceux qui continuaient à proclamer la nécessité d'un statut particulier pour les populations tribales, afin de les soustraire aux pressions électorales et de préserver leurs cultures. Première concrétisation du combat : en novembre 1984 a été soumis au Secrétariat d'État aux DOM-TOM une « Proposition de loi portant statut des populations amérindiennes et noires réfugiées de Guyane française », sur un avant-projet élaboré par un groupe de travail réuni par Survival International (France)¹⁶.

Ces revendications s'articulent autour du chevauchement des juridictions coutumières et française et autour du principe essentiel du droit au sol.

À ce jour cependant, et contrairement à la législation brésilienne, aucun droit n'a été élaboré par l'État français quant au problème foncier indien. Mis à part la réglementation de l'accès aux terres indiennes de 1978 et un embryon de décret par lequel la France s'est engagée en 1987 à reconnaître les terres collectives sous forme associative, seules des mesures administratives d'adaptation au statut de la citoyenneté française – exemption des impôts, du service militaire, assistance médicale entièrement gratuite – ont apporté une modulation à une situation rendue ainsi encore plus ambiguë, puisqu'elle place aujourd'hui les Amérindiens en situation de « citoyens d'un autre type », selon l'expression de Pierre et Françoise Grenand.

Entre-temps, par un effet d'enchaînement transfrontalier, les contradictions induites par le contrôle territorial institué par la France ont laissé les riverains du fleuve, qu'ils soient Brésiliens, Français ou Indiens, transgresser les lois. On peut rappeler notamment, parce qu'elle est significative, l'implantation sur l'Oyapock, face à Camopi de commerçants brésiliens que la rente de situation assurée par les revenus réguliers des Indiens francisés a stabilisés sur cette rive totalement enclavée. Le commerce, accompagné par le rush de *garimpeiros* qui, en 1986 et 1987, déferla sur l'Oyapock et se répandit ensuite sur les criques entre la Camopi et l'Approuague, provoquant des impacts désastreux sur l'environnement culturel et physique de la communauté de Camopi. Cette exploitation « semi-industrielle » de l'or mobilisait des effectifs nombreux, et un matériel lourd et onéreux, (le prix de base d'une barge suceuse était estimé à 30 000 F par Emmanuel Lézy en 1989).

« Quatre-vingt barges brésiliennes travaillaient sur l'Oyapock en octobre 1986, entre Oyapoque et Camopi, contre une seule arborant le drapeau français. Les Brésiliens ne pratiquent pas le principe de la concession : les barges se déplacent en fonction des découvertes. Qu'une barge exploite un jour un beau gisement, elle devra le partager le lendemain avec deux ou trois consœurs. Le principe est donc d'aller le plus vite possible car les gisements à ce rythme s'épuisent rapidement... »¹⁷.

Depuis, la France a entériné cet état de fait, mais interdit aux Brésiliens l'accès au village indien, mesure que les trois gendarmes résidant à Camopi s'efforcent de faire appliquer. Dans l'intervalle, Novo Brasil a profité de sa situation de confluence. Car tout porte les Emerillon et les Wayampi à rejoindre sur la rive droite de l'Oyapock leur territoire de parcours, de culture, de chasse... désormais agrémenté d'une épicerie-buvette.

De leur côté, en quelques années, les Indiens ont aussi appris à tirer avantage de la situation de « francisés » qui leur a été imposée, et à considérer la citoyenneté française comme un outil utile à leur développement communautaire :

« Les structures du niveau communal sont facilement digérables par la société wayampi. À ce niveau, les allocations diverses, manipulées à la manière indienne, peuvent entrer dans le système de dons et d'échanges et permettre des équipements collectifs. Les problèmes ne commencent qu'à l'échelon supérieur quand la commune est prise en compte [...] en tant que rouage dans la structure départementale, puis nationale. Là, interviennent l'électoratisme, les blocages administratifs, l'incompréhension culturelle »¹⁸.

Les Wayana et les Emerillon sont revenus sur leur opposition systématique à son acquisition et, surtout, depuis le début des années 1980, les Amérindiens de Guyane, à l'initiative du groupe côtier des Galibi¹⁹, se sont organisés en instances représentatives de leurs identités respectives. L'Association des Amérindiens de Guyane, née en 1981, regroupe les six ethnies du DOM. Leur premier congrès s'est tenu en 1984 et depuis, a été créée la première véritable commune amérindienne reconnue par le gouvernement français (1989), – la commune galibi Awala-Yalimapo – qui n'a rien à voir avec la « caricature d'une francisation ratée »²⁰ que fut celle de Camopi vingt ans plus tôt. Dorénavant les Amérindiens occupent le champ politique. Un Wayampi de l'Oyapock est conseiller régional, la commune de Camopi a désormais une équipe municipale amérindienne (le maire Joseph Chanel est un Emerillon assisté d'un maire adjoint, la mairie annexe de Camopi se trouvant... à Cayenne, centralisme intraguyanais oblige).

En tout état de cause, la prise de responsabilités dans la vie politique est désormais une réalité que Félix Tiouka, le président de l'Association des Amérindiens de Guyane française, avait annoncée dans son « Adresse au gouvernement et au peuple français » de 1984, en revendiquant pour les « peuples amérindiens » une « souveraineté pleine et entière et le droit à disposer d'eux-mêmes » sur des terres qui leur appartiennent par un droit d'antériorité incontestable...

LES ENJEUX DU PARC GUYANAIS : ÉCOSYSTÈME, POPULATIONS ET RENTABILITÉ ÉCONOMIQUE

C'est dans ce contexte que le Parc naturel guyanais doit insérer ses marques, un exercice périlleux qui a pour cadre le Sud lointain d'un massif forestier ressortissant au domaine privé de l'État français, et pour limites, deux frontières internationales fluviales stratégiques, franco-surinamienne d'un côté, franco-brésilienne, de l'autre, traversant toutes deux des territoires ethniques. Aujourd'hui

comme hier, le souci affiché est de ne porter atteinte ni aux populations tribales résidentes ni à l'écosystème de la forêt primaire. Mais entre les déclarations d'intention, les actes politiques et les impondérables, en Guyane comme au Brésil la voie amazonienne est large...

Les paradoxes naturels et juridiques de la forêt guyanaise et de son exploitation

En ce qui concerne la forêt guyanaise – 8,5 millions d'hectares²¹, soit 1% de l'ensemble de la forêt amazonienne et 90,4 % du département –, son paradoxe est de renfermer un potentiel biologique unique au monde, en même temps qu'une très grande hétérogénéité des boisements, un faible volume de bois exploitable et une extrême lenteur de reconstitution. Outre cette faiblesse constitutive, due à une très grande fragilité édaphique, les conditions géographiques qui l'entourent sont peu favorables à une exploitation : conditions difficiles du transport, absence de réseau routier sur les trois quarts du territoire, insuffisance des équipements portuaires, faiblesse du marché intérieur, concurrence des bois africains et asiatiques sur le marché international, prix très élevé de la main d'œuvre²²...

De cette double considération, il découle que la valeur de la ressource forestière guyanaise réside pour l'essentiel dans sa richesse écologique, en conséquence de quoi, sa valeur « marchande » ne peut être établie qu'en prenant appui sur cette donnée fondamentale, orientation qui se trouve d'ailleurs désormais confirmée par l'engagement de la France, signé à Rio de Janeiro en 1992, en matière de protection des forêts.

Le territoire de la Guyane ou la confusion des sols

Le massif guyanais bénéficie d'un statut juridique d'exception puisqu'il appartient dans sa quasi-totalité au domaine privé de l'État français qui le gère, depuis 1965, par l'intermédiaire de l'Office national des forêts²³. La situation foncière de la Guyane est, en effet, l'héritière directe du régime de la colonisation qui avait fait de l'État le propriétaire de pratiquement l'ensemble de l'ex-domaine royal, dont la Colonie ne possédait qu'un droit de jouissance. Le Territoire de l'Inini hérita en 1930 des mêmes dispositions, qui faisaient de la totalité de sa superficie un domaine réservé de l'État. En 1946, la Départementalisation ne donna pas à la nouvelle structure une meilleure définition foncière que nécessitaient pourtant ses attributions, puisque le Département se retrouva propriétaire, en biens propres, de seulement 0,2 % du territoire guyanais.

Toutefois, des règlements vinrent compléter cette législation ambiguë : de 1948 à 1989, plusieurs amendements disposèrent que l'État pouvait accorder des concessions à titre gratuit aux communes, puis céder, en toute propriété, aux collectivités territoriales, les surfaces nécessaires à la réalisation d'opérations d'équipement ou d'aménagement, enfin attribuer des concessions et cessions gratuites d'une durée limitée renouvelable, à des agriculteurs, des collectivités locales et des « communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt ».

Cette dernière disposition était novatrice car, pour la première fois, les populations tribales obtenaient une reconnaissance juridique en tant que groupes constitués. Toutefois, le bilan dressé en 1990 ne traduisait pas une évolution significative de la situation, puisque l'État possédait encore les trois quarts des terres de la Guyane. Dans l'espace péri-oyapockien, la situation foncière est la suivante :

*RÉPARTITION FONCIÈRE DU TERRITOIRE DANS LES COMMUNES
DE L'EST GUYANAIS EN 1990*

| COMMUNE | État en % | Département en % | Municipalité en % | Particulier en % | Superficie en km ² * |
|---------------|----------------|---------------------|----------------------|---------------------|------------------------------------|
| Camopi | 100,00 | - | - | - | 10.030 |
| Ouanary | 77,62 | 0,00185 | NC** | NC** | 1.080 |
| Regina | 89,65 | 0,00099 | 0,01 | 10,35 | 12.130 |
| Saint-Georges | 88,38 | 0,02 | 1,21 | 10,39 | 2.320 |
| TOTAL | ----- 88,91 | | | | ----- 25.560 |

D'après P. Leveille - « La mise en œuvre des outils juridiques dans la politique d'aménagement urbain en Guyane française : la question foncière » - DEA - IHEAL 1991-1992 -

* Valeurs ARUAG sept. 1994

** NC= non communiqué

| SUPERFICIE EN KM ² | |
|-------------------------------|--------------|
| Camopi | 10.491 |
| Ouanary | 996 |
| Régina | 11.433 |
| St-Georges | <u>2.892</u> |
| TOTAL | 25.812 |

D'après les données de la revue de la CCI « Guyane terre d'Amazonie »

La fluctuation des valeurs des superficies communales traduit la complexité d'une situation foncière non définitive.

En 1990 donc, les communes de l'Est guyanais ne disposaient que de peu de réserves foncières propres, voire d'aucune, pour ce qui est de la commune de Camopi, dont l'immense territoire, entièrement sylvicole, était encore totalement propriété de l'État. Les trois communes « littorales » avaient, en revanche, amorcé une redéfinition de leur espace communal.

L'assise domaniale de la forêt, lieu de désordres écologiques et économiques

Jusqu'aux années 1990, le domaine forestier privé de l'État a été parcouru dans le plus grand désordre, la gestion de la forêt guyanaise y étant très erratique. Les permis d'exploitation étaient délivrés sans que soit menée aucune réflexion économique d'ensemble ; les layons ouverts par les forestiers concessionnaires d'un permis servaient de couloirs de pénétration aux chasseurs professionnels – grands destructeurs d'un capital biologique indispensable à la régénération de la forêt –, aux orpailleurs et aux petits agriculteurs immigrés qui y installaient des activités dommageables pour le milieu....

C'est ainsi qu'en 1983, l'Office National des Forêts déplorait un coût de travaux d'entretien forestier vingt-cinq fois supérieur aux revenus générés par la vente des grumes et sciages. À telle enseigne que la Guyane, département le plus boisé de France, devait, pour couvrir ses propres besoins en bois d'œuvre et de construction, recourir à l'importation, entre autres brésilienne ! En 1991, le montant des importations représentait une valeur trois fois plus élevée que celui des exportations.

Et pourtant, de 1952 à 1992, plus de 200 entreprises forestières – il n'en restait plus que quinze en 1993 – ont reçu des aides, parfois « considérables », des gouvernements successifs : d'une part, le bois sur pied du Domaine forestier privé de l'État leur fut cédé à très bas prix, d'autre part, des équipements routiers furent aménagés à leur intention dans la bande côtière essentiellement à l'ouest de Cayenne, sur une trentaine de kilomètres de profondeur, prenant la forme de 450 km de routes principales et 600 km de routes secondaires. Mais cet équipement eut pour effet pervers d'encourager un prélèvement systématique des espèces de plus grande valeur rendues accessibles tout le long de ces nouveaux axes, où des « marchands de bois », ignorant la plus élémentaire des notions de sylviculture – le souci de l'avenir de la ressource – procédèrent à un véritable « défrichement » en règle de bandes de forêt²⁴.

À signaler encore l'échec du « Plan Vert », programme intégré d'aménagement du territoire lancé en 1975 pour la Guyane par Olivier Stirn, alors ministre des DOM-TOM, qui prévoyait la venue de colons français et réfugiés sud-vietnamiens (on parla de 30 000 personnes et de la création de 12 000 emplois !). Entre autres aménagements agro-industriels ambitieux, il planifiait, dans le cadre d'une exploitation de la forêt guyanaise, une plantation en pins et eucalyptus pour l'approvisionnement d'usines de pâte à papier locales, à l'instar du projet brésilien Jari, et l'exploitation des gisements de bauxite du Sud-Est guyanais...

« Ce développement suppose toutefois un changement d'échelle », exposait Jacques Chirac, Premier ministre, venu présenter le plan aux élus guyanais, « qui nous autorise à prévoir la venue en Guyane d'un certain nombre de Français en provenance d'autres départements de Métropole et d'outre-mer... Le but n'est pas le peuplement de la Guyane : l'installation de nouveaux travailleurs français et de leurs familles n'est qu'un des moyens du développement économique... »²⁵

Le Plan, qui déclencha une levée de boucliers, constitua un échec retentissant dans l'histoire de l'aménagement du territoire, que le Président du Conseil régional de la Guyane jugea plus tard comme

« un accident de parcours supplémentaire, en l'absence d'une volonté marquée de mettre un jour la Guyane sur la voie du développement [...] Une nouvelle politique doit être définie et mise en œuvre », affirmait-il en 1983, « avec la participation réelle de l'ensemble des agents économiques de la Guyane »²⁶.

En fait, l'échec du Plan était lié au retrait des deux grands groupes papetiers internationaux : « International Paper », associé à La Cellulose du Pin (Saint-Gobain), et « Parsons & Whittemore » acteurs-clés du projet, dont la stratégie avait été remise en cause par l'effondrement des cours du marché mondial du papier et du carton qui survint en 1978²⁷... Une fois de plus, la démonstration était faite de la non-prise en compte d'un développement réellement destiné à la Guyane, et du fossé existant entre les technocrates métropolitains et les spécificités du milieu tropical²⁸.

Et, en effet, tout continua comme avant, l'État français promulguant la loi-programme 1986-1991 qui accordait aux forestiers toute une série d'avantages – primes à l'emploi du FIDOM²⁹, subventions directes régionales, prêts bonifiés et exonérations fiscales –, sans exiger de leur part de contrôler la situation.

Le directeur régional de l'ONF, tout en reconnaissant les insuffisances des équipements et de la structure du marché guyanais – absence d'exploitants et de scieries de dimension industrielle, manque d'infrastructures portuaires pour l'exportation, coût très élevé de la main d'œuvre – mettait en cause les forestiers et déplorait l'inexistence d'une solidarité de filière que les atouts représentés par une ressource rare et des aides substantielles auraient pourtant dû favoriser. Il dénonçait aussi les mécanismes d'une économie trop protectionniste et au-delà, les puissants lobbies guyanais.

Au regard des chiffres de l'exportation, la filière bois, en effet, n'a guère tiré avantage des aides qui lui ont été allouées, puisqu'une baisse drastique des exportations a été enregistrée au début des années 1990, et que l'ensemble du secteur pouvait être considéré comme quasi sinistré, avec une production en chute libre, comme le montre le tableau ci-après (tableau 2).

Pour comble de « malchance » économique, en 1988, la Compagnie Générale Maritime ouvrait une ligne reliant les Antilles à Belém via Cayenne qui, au lieu de profiter au marché guyanais, fut, dès sa création, investie par les Brésiliens :

« Les négociants brésiliens se sont engouffrés dans cette brèche en inondant aussitôt la Martinique et la Guadeloupe de sciages proposés à des prix défiant toute concurrence. De sorte que le marché antillais, qui absorbait 33 % des sciages guyanais en 1987, est tombé à 26 % en 1988 »³⁰.

La boucle était bouclée et la démonstration faite que le secteur forestier n'avait pas su structurer son espace côtier comme espace de production, d'où la nécessité de fond de « revoir complètement le dispositif ».

LE PARC DE LA FORET TROPICALE GUYANAISE

TABLEAU 2 - L'EXPLOITATION FORESTIERE EN GUYANE

| PRODUCTION (en m ³) | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | Variation 92/93 en % |
|-----------------------------------|--------|--------|--------|--------|-------------------------|
| Grumes sorties de forêt | 90 394 | 92 803 | 67 670 | 31 974 | -53 |
| Grumes transformés | 95 890 | 84 581 | 54 311 | 27 160 | -50 |
| Sciages bruts | 39 389 | 37 590 | 28 645 | 12 939 | -55 |
| Sciages transformés | 2 175 | 3 479 | 3 121 | 835 | -73 |
| Produits finis | 3 152 | 2 724 | 2 629 | 954 | -64 |
| EXPORTATIONS (en m ³) | | | | | |
| Grumes | 128 | 112 | | 0 | -100 |
| Sciages bruts | 10 606 | 7 212 | 5 929 | 2 228 | -62 |
| Produits finis | 116 | 37 | 522 | 28 | -95 |
| Sciages rabotés | 97 | 28 | 90 | 60,5 | -33 |

Guyane, Terre d'Amazonie - CCI Guyane, 1994

Des mesures tempérées, pour une durabilité de la ressource tropicale

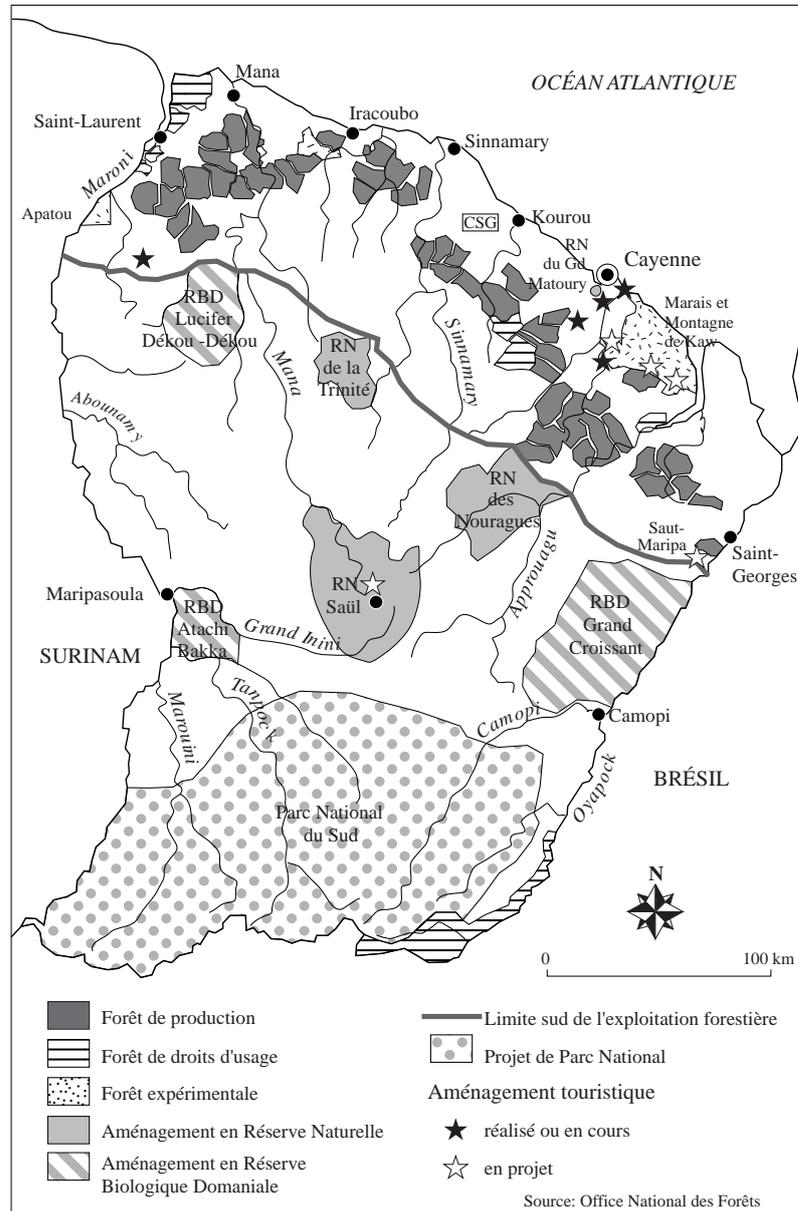
À partir de ce constat d'échec, l'ONF, s'appuyant sur les résolutions de la Déclaration sur les forêts signée à Rio en 1992, et disposant désormais du pouvoir discrétionnaire de ne plus accorder de permis d'exploitation, a mis en œuvre depuis 1993, sur une bande de territoire littoral d'environ 60 km de profondeur, un programme d'exploitation forestière maîtrisée qui, à l'horizon 2 000, doit concerner 250 000 ha de « forêts de production » aménagées en parcelles autour d'un réseau de pistes et de layons, de manière à assurer une production durable, avec régénération des espèces, alternance des périodes de repos et de coupe et expérimentations de sylviculture à long terme.

Au nombre de ces périmètres sous contrôle, l'ONF a retenu les nouveaux espaces forestiers que l'ouverture de la route Régina - Saint-Georges offre à l'exploitation dans un secteur présentant des espèces de grande valeur, grâce aux conditions géologiques (substrats éruptifs), climatiques (zone de très forte pluviométrie) et à l'absence de peuplement qui ont favorisé leur croissance. Ce sont au total 100 000 ha de forêt primaire desservie par le nouvel axe, soit 2 à 3 millions de mètres cubes qui devaient être disponibles à partir de 1995. En 1992, la production de grumes était tombée à 67 000 m³ et le rythme s'accélérait avec un chiffre de 31 000 m³ seulement en 1993.

Dans ce contexte, la Route de l'Est constitue un outil d'ouverture et de développement du territoire économique, la maîtrise de l'exploitation forestière étant présentée comme le doublage naturel de l'armature routière qui, elle-même, doit consolider la filière en lui insufflant un peu d'air atlantique sur un marché très concurrentiel avec l'Amapá.

En tout état de cause, tandis que l'espace forestier littoral se structure dans la sylviculture durable, il se confirme que le domaine forestier de la Guyane, au-delà d'une ligne reprenant pratiquement le tracé de l'ex-Territoire de l'Inini,

SCHÉMA D'AMÉNAGEMENT DE L'ESPACE FORESTIER GÉRÉ PAR L'ONF EN GUYANE - 1993



D'après l'Office National des Forêts. Direction régionale de Guyane. Mise à jour CTE avril 93.

doit « pouvoir rester à l'état naturel »³¹ et qu'il est urgent de s'en préoccuper, en raison de l'intensification des comportements prédateurs n'épargnant pas plus la haute que la basse Guyane. Coupes forestières sauvages, orpaillage, chasse professionnelle, expéditions touristiques, scientifiques, militaires, prospectrices ont subrepticement altéré l'intégrité du tissu sylvicole, tout en donnant l'illusion que cette forêt était toujours vierge.

Sous ses différentes propositions, le projet du Parc de la forêt guyanaise, quant à lui, n'incorpore que la pointe sud du DOM (figure 1), au sud de la ligne Maripasoula, Saül, Camopi, correspondant sensiblement à l'actuelle démarcation du territoire indien à l'accès réglementé. Entre les deux limites projetées sur le territoire de la Guyane – espace littoral de production maîtrisée et espace méridional de protection – existe donc un espace « libre », recouvrant le « massif central » guyanais qui est vide d'habitat permanent, mais riche de ressources écologiques et minières. C'est cette zone qui, à l'heure actuelle, constitue précisément le point d'achoppement du projet du Parc.

On peut donc craindre que cette Guyane centrale ne devienne un lieu d'exploitation mal contrôlée de ses ressources (minerais, arbres, plantes, gibier) – ce qui rappellerait un des usages premiers et peu avoués du Territoire de l'Inini, « chasse gardée » de l'administration coloniale –. Sinon, pourquoi ne pas l'inclure aussi dans l'espace à protéger ? Question sans doute naïve, mais qui renvoie les politiques guyanaises à leur incohérence.

Pour finir, il apparaît donc que la forêt guyanaise, en tant que propriété réservée de l'État, non concernée par les dispositions fondamentales de la législation forestière française – le Code forestier métropolitain ne s'appliquant pas à la Guyane³² – a été le lieu de force confusions, compliquées encore par la mise en œuvre de la régionalisation. C'est à partir de l'application de la trame territoriale décentralisée, à la fin des années 1980, que les collectivités locales demandèrent la rétrocession de tout ou parties du domaine de l'État recouvrant – contradictoirement – leur propre espace de compétence, ce qui amena au principe de la constitution de réserves foncières communales, dont l'application est encore loin d'être généralisée.

Depuis peu, l'ONF a été autorisé à délivrer des baux emphytéotiques, à la condition stricte que ne se trouve mis en œuvre aucun intérêt sylvicole. Quoi qu'il en soit, étant donné les pratiques antérieures, le risque que la forêt devienne un espace considéré comme « un bien vacant et sans maître » n'est pas une chimère. Dans ces conditions, et même s'il s'agit d'une solution « insuffisante », la création d'un Parc national est urgente, qui offrirait la possibilité de contourner – du moins partiellement – les confusions juridiques et les désordres écolo-gico-économiques et qui, par le biais du Conseil d'administration du Parc, confierait le contrôle des terres domaniales aux collectivités locales.

Globalement, les intentions du gouvernement tendent à instaurer une meilleure répartition des terres. Une délégation de réels pouvoirs régionaux et locaux s'avère être la condition première du développement et de l'aménagement de l'espace guyanais par les acteurs publics et privés. Le gel de la situation juridique de la forêt a, jusqu'à ce jour, entravé la mise en place d'une politique d'aména-

gement global et, partant, favorisé trop d'abus, qui sont autant d'atteintes à un patrimoine naturel exceptionnel.

Tandis que l'avenir de la forêt littorale passe désormais, semble-t-il, par un engagement conjoint du secteur des forestiers et de l'État à contrôler sa production « durablement » et à soutenir une politique en faveur de l'exportation d'un bois labellisé « guyanais », il s'impose aussi que la forêt intérieure soit protégée sur le long terme. Compte tenu des caractéristiques biologiques de cet écosystème, les scientifiques disent que si l'on veut simplement assurer à long terme la survie des espèces actuellement présentes, il est nécessaire qu'une étendue compacte d'au minimum 20 000 km² soit entièrement protégée, c'est-à-dire qu'aucune pression anthropique n'y soit exercée. Dans son avancée actuelle, le projet du Parc prévoit une superficie de 30 000 km².

Rapportés à l'intérêt planétaire qu'ils présentent, les enjeux écologiques et ethnologiques ici considérés mériteraient que soit élargi leur périmètre à l'ensemble de la haute Guyane - centrale et méridionale - ne serait-ce que par mesure de précaution et par souci de traiter autrement un territoire qui est peut-être un des derniers au monde en mesure d'affirmer encore sa différence, à condition qu'on lui en offre les moyens.

Il est certes évident que les préoccupations de niveau « conservatoire » ne sont pas simples et qu'il faut aussi prendre en compte le chaînage des questions aiguës posées par la position frontalière, l'exploitation minière et les territoires indigènes. Le problème juridique de la propriété foncière en représente le condensé.

Le zonage « au carré » du projet du Parc de la haute Guyane

Le projet de Parc, mis en œuvre par le Ministère de l'Environnement dans le Sud du département, est structuré par cinq paramètres de nature géographique, sociale et économique qui en déterminent le découpage spatial : écosystème, populations traditionnelles résidentes, activités minières, tourisme, espace périphérique. Les principes qui les ordonnent sont les suivants :

- L'écosystème de forêt primaire compose une exceptionnelle richesse biogéographique, rare à l'échelle planétaire. C'est un devoir de le conserver pour les générations futures, donc d'y limiter la pression humaine, sans en interdire totalement l'accès.
- Le milieu de vie que constitue la forêt abrite une grande diversité de cultures indigènes dont il importe de préserver l'identité et de ne pas perturber l'évolution.
- Les ressources du sol et du sous-sol représentent un potentiel économique convoité. Il doit être exploité selon un mode de développement durable, créateur d'activités pour les populations locales, dans le respect du patrimoine naturel et culturel. Il faut donc strictement réglementer et contrôler les activités
- La gestion « durable » de ce géosystème doit avoir valeur pédagogique ; il faut que le public puisse le découvrir, mais d'une manière non destructrice pour le milieu.
- Un espace périphérique « tampon » doit éviter que les contraintes imposées ne créent une « rupture territoriale » dans la continuité du Sud guyanais.

Le débat concernant la forme juridique du parc est essentiel dans ses retentissements socio-spatiaux que l'on entrevoit déjà derrière l'évolution des propositions de zonage qui mettent en lumière la complexité d'enjeux contradictoires. Cette problématique était d'ailleurs clairement résumée dans le discours tenu par le maire indien de Camopi à l'occasion de la venue du ministre de l'Environnement dans sa commune, en décembre 1995 :

« Ce projet de Parc de la forêt guyanaise, nous sommes prêts à le soutenir et à y participer car nous attendons beaucoup de lui pour le devenir de nos jeunes et des autres aussi qui ont une connaissance parfaite du territoire. Qu'attendons-nous du Parc ? 1 - Qu'il soit déjà non pas le Parc de la forêt guyanaise mais le Parc National de la forêt guyanaise. [...] 3 - Qu'il aide à la réalisation des structures indispensables à un tel projet car, vous le savez bien, Madame le Ministre, la Commune qui vit à 100 % de la manne publique ne pourrait à elle seule assumer une telle charge »³³.

En 1994, la Direction Régionale de l'Environnement, par le biais de sa Mission pour la Création du Parc de la Forêt tropicale guyanaise, produisait une première proposition de zonage. Quatre secteurs étaient délimités dans le Sud guyanais : zone de nature, zone de vie en harmonie avec le milieu, zone d'activité minière contrôlée, zone périphérique. L'année suivante, dans un « Petit Atlas du Sud guyanais », en collaboration avec l'École nationale du Génie rural des Eaux et des Forêts (ENGREF), la Mission du Parc présentait une « Étude préalable à la création du Parc de la Forêt tropicale guyanaise » illustrée par un SIG (Système d'information géographique) mettant en œuvre une méthode d'analyse spatiale multicritère. Des données de plusieurs ordres se trouvaient ainsi prises en compte, recueillies par des méthodes de collecte traditionnelles, mais aussi grâce aux informations satellitaires :

- données socio-économiques : population - équipements : eau potable, établissements scolaires, de santé...
- données de géographie physique et de biogéographie : grandes formations végétales, relief, zones déforestées, inventaire floristique et faunistique, milieux naturels sensibles...
- données historiques et archéologiques : occupation humaine des différentes zones selon les différentes périodes de l'histoire.
- données relatives au territoire ethnique : les zones traditionnelles de parcours des communautés amérindiennes établies par les ethnologues P. et F. Grenand et les droits d'usage collectif reconnus aux Indiens par l'État.
- données concernant le potentiel minier et les permis déjà accordés.

La synthèse de toutes ces informations avait permis d'établir deux cartes : l'une dite de « combinaison d'intérêts » faisant ressortir les « intérêts d'exploitation et de protection ». L'autre, dite de « divergence d'intérêts », établissant un indice de divergence. Confirmation était ainsi obtenue qu'en un même lieu pouvaient se superposer, avec une même force, des intérêts contraires : écologiques ou humains d'une part, et miniers de l'autre. Les trois grandes zones de plus forte divergence se trouvent localisées autour des communes de Maripasoula, de

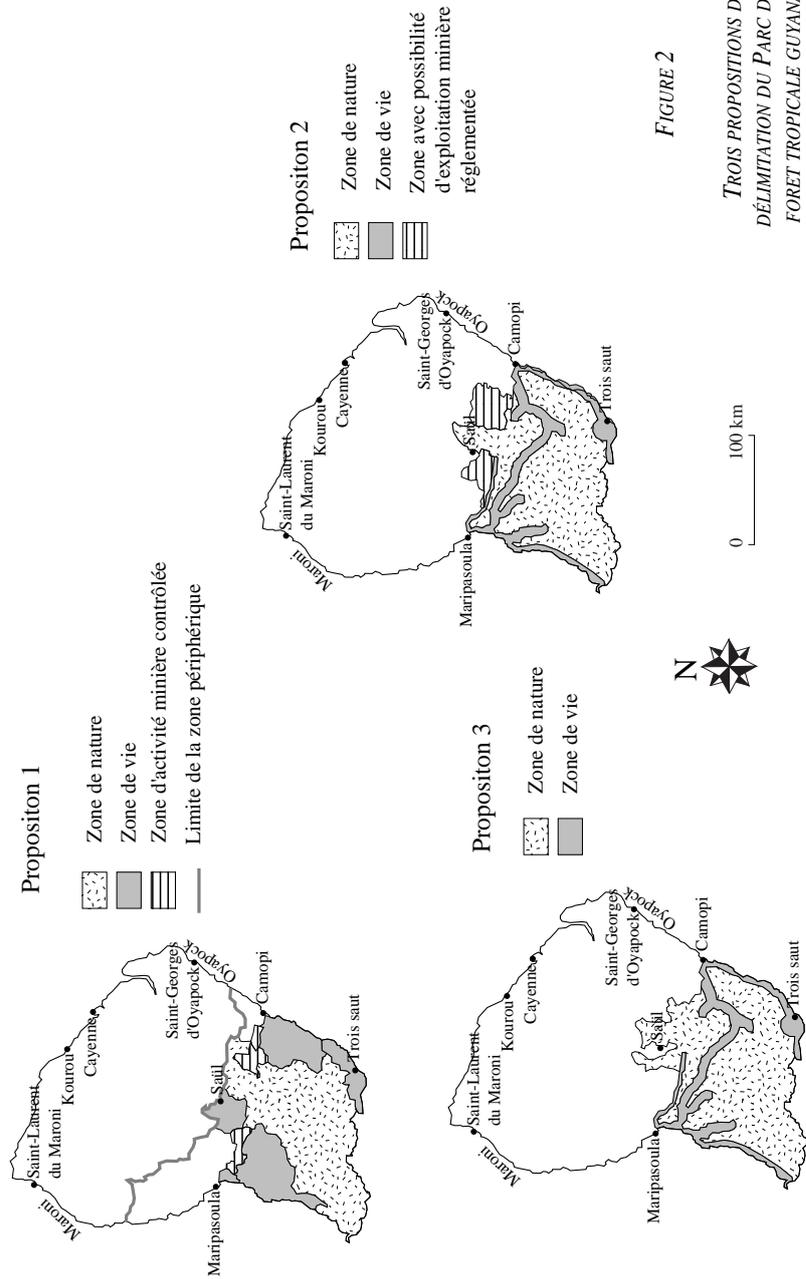


FIGURE 2

TROIS PROPOSITIONS DE DÉLIMITATION DU PARC DE LA FORÊT TROPICALE GUYANAISE (DÉCEMBRE 1995)

Saül et de Camopi, trois secteurs où « manifestement des choix devront être opérés ».

À partir de ce parcours cartographique des divers champs d'intérêts guyanais, la proposition de découpage la plus affinée intègre la complexité de la situation en apportant des nuances aux espaces considérés comme « zones de vie ». La « Proposition d'avant-projet de Parc de la Forêt Tropicale Guyanaise - Troisième rapport d'étape sur l'avancement de la Mission », édité en octobre 1995, détaillait la proposition du zonage en cinq unités, représentant une superficie totale du Parc de 2,9 millions d'ha.

*PROJET DE PARC DE LA FORET TROPICALE GUYANAISE
CARACTÉRISTIQUES GÉNÉRALES - OCTOBRE 1995 -*

| ZONE | SUPERFICIE (en ha) |
|--|--------------------|
| - Zone de nature | 2 000 000 |
| - Zone de vie | } |
| - Zone habitée de développement | } 600 000 |
| - Zone d'activité minière contrôlée | 300 000 |
| <hr/> | |
| Total du parc | 2.900 000 |
| - Zone périphérique : territoire de 6 communes : Maripasoula - Saül - Camopi - Régina - Papaïchton - Grand-Santi | |

Source : Direction régionale de l'Environnement - Dominique DEVIERS - Mission pour la création du parc de la forêt tropicale guyanaise - 3e rapport d'étape sur l'avancement de la mission - « Proposition d'avant-projet de parc de la forêt tropicale guyanaise » - oct. 1995 -

Source : « Petit Atlas du sud guyanais - Etude préalable à la création du Parc de la Forêt tropicale guyanaise » - établi par la DRE, la Mission pour la création du Parc et l' ENGREF (Cayenne, décembre 1995)

Une cartographie sinueuse

Cette cartographie nouvelle du Sud guyanais éclaire synthétiquement les enjeux du territoire, plus spécifiquement dans la zone frontière du haut Oyapock, où cohabitent Indiens et garimpeiros. L'avant-projet propose trois variantes consignées dans le Petit Atlas du sud guyanais édité en décembre 1995 à l'usage du public (fig. 2).

Les explications ci-dessous localisent ces propositions sur la zone de l'Oyapock.

Selon les principes énoncés, le découpage du territoire de la haute Guyane donne lieu à la création de cinq zones :

- ZONE DE NATURE : qui correspond à l'espace jugé le plus intéressant d'un point de vue écologique, faunistique et floristique.

- . Localisation : bassins-versants de la Camopi et de l'Oyapock à partir de Camopi, ainsi qu'une petite partie du haut bassin-versant de l'Approuague, à l'exclusion des zones classées en zones de vie.
- ZONE DE VIE : il s'agit du territoire habité et couramment utilisé par les populations résidentes pour leurs besoins de subsistance – chasse, pêche, cueillette, abattis . « Sa délimitation s'appuie sur les droits d'usage reconnus par le préfet aux communautés tirant traditionnellement leur subsistance de la forêt en vertu de l'article L 91 du Code du domaine de l'État » .
- . Localisation : commune de Camopi
La zone correspond à une bande de 5 km de largeur de part et d'autre des principaux cours d'eau (non-frontaliers) : l'Oyapock (en rive gauche) depuis sa confluence avec la Camopi jusqu'à la source de la rivière Kérindioutou, la rivière Camopi depuis sa confluence avec l'Oyapock jusqu'à la crique Farouche : la crique Tamouri depuis sa confluence avec la Camopi jusqu'au Dégrad Claude, puis le tracé du chemin des Emerillons...
- ZONE HABITÉE DE DÉVELOPPEMENT : Elle concerne l'emplacement des villages existants, leurs extensions possibles et les lieux où pourraient être créés de nouveaux villages.
- . Localisation : commune de Camopi.
Cette zone s'étend sur une bande de 500 m de largeur sur la rive gauche de l'Oyapock, de sa confluence avec la Camopi jusqu'à l'îlet Massiriki ; sur la rive droite de la Camopi, depuis sa confluence avec l'Oyapock jusqu'au Saut Chien ; sur la rive gauche de l'Oyapock, depuis le saut Pakwétan Itou jusqu'au Saut Sansen Itou.
- Zone d'activité minière contrôlée : Elle représente un secteur écologiquement riche et ayant des potentialités minières jugées intéressantes.
- . Localisation : le haut bassin-versant de l'Approuague en amont du Saut Grand Kanori.
- Zone périphérique : Cette zone, qui est une organisation propre aux parcs nationaux, ne comporte pas de réglementation particulière. Les communes concernées peuvent établir une charte de développement avec le Parc pour avoir un droit de regard sur les activités qui s'y déroulent et sur leurs impacts environnementaux (activités minières, tourisme...)
- . Localisation : le reste du territoire de la commune de Camopi et la partie du territoire de la commune de Régina correspondant au bassin-versant de l'Approuague, en amont du Saut Tacconnet.

Organisation de l'espace péri-oyapockien dans le projet du Parc de la forêt tropicale guyanaise

Au total, cette représentation place « idéalement » le territoire indien en position à la fois périphérique et « stratégique ». Une posture intermédiaire de surveillance entre le dedans et le dehors du Parc, d'où il pourrait contenir, d'un côté, les activités de la Guyane minière ; et de l'autre, défendre le « heartland » d'un territoire patrimonial virtuellement sanctuarisé ; les monts Tumuc-Humac, au sud, fermant le territoire.

Il est vrai que les « zones de vie » retenues par la carte ne constituent pas des espaces habités en continu ni en permanence par les groupes indiens. Ce sont donc

des espaces plus fragiles, plus poreux et « envahissables » que ne le laisse supposer leur représentation continue. Ces territoires s'apparentent davantage à des champs d'exploration du milieu naturel, symbolique et culturel, indispensable à l'organisation spatiale indienne. Le « chemin des Emerillon », qui ferme l'espace indien au nord, représente fondamentalement – son nom l'indique bien – un espace de parcours, de liaison, ce qui ne lui enlève nullement ses caractéristiques d'espace de vie, au sens culturel fort.

Or, si l'on retient le principe selon lequel tout espace protégé de forêt tropicale est appelé, à plus ou moins long terme, à devenir une île au milieu d'une vaste région défrichée, et si l'on considère que la zone prévue pour l'exploitation minière contrôlée ne correspond qu'au quart des espaces guyanais potentiellement exploitables, sans même parler du poids des acteurs animant la périphérie brésilienne du territoire ainsi délimité, dans ces conditions, d'encercler, le territoire indigène se transforme vite en encerclé, par la loi d'un pouvoir économique dont on ne voit guère quel principe supérieur lui enlèverait soudain sa toute-puissance, en ces terres d'Eldorado où l'espace, comme le temps, supporte mal les limites.

LA PROBLÉMATIQUE FONCIÈRE

Considérant uniquement le secteur oriental de l'Oyapock, les découpages territoriaux, tels que détaillés par la proposition d'avant-projet du Parc, suggèrent quelques réflexions d'ordre général.

Rencontre (autour du Parc) des droits français et indien

Concernant la commune indienne de Camopi, point de jonction des quatre « zones » prévues par le Parc – vie, nature, activité minière et espace périphérique – on conçoit mal comment le projet pourra résoudre la contradiction théorique qu'il établit entre ouverture et fermeture. La commune, instituée « porte du Parc », devra jouer un rôle actif dans l'accueil du public, des touristes, du personnel du Parc et dans le contrôle de l'attribution des permis miniers. Parallèlement, en tant que lieu de résidence indigène, elle devra pouvoir assurer aux Indiens les conditions d'exercice de leurs activités traditionnelles. L'afflux de population étrangère à la zone – cadres et personnel du Parc, touristes et visiteurs, garimpeiros, commerçants... – nécessitera vite l'élargissement de pratiques culturelles et commerciales incompatibles avec les normes indigènes d'équilibre du milieu et d'isolement. Les compétences des espaces communal et ethnique seront vite débordées.

Une rupture de fait s'est d'ailleurs établie entre les niveaux institutionnel et culturel, instituant un *no man's land* où certains membres des deux communautés ont déjà adopté des conduites individualistes – touchant des choix de vie personnels ou des projets touristiques, comme nous le verrons plus loin –. C'est là l'indice d'une aggravation dans la dérégulation du système de références traditionnel. En tout état de cause, le projet du Parc crée un espace « d'entre-deux » à la périphérie de deux conceptions du territoire.

Le problème est donc de savoir quelles conditions seront faites et quels moyens seront donnés aux populations amérindiennes pour leur permettre de contrôler et de canaliser effectivement des changements qui sont inéluctables. Les populations amérindiennes, conscientes de cette inéluctabilité, revendiquent le droit à un développement qui n'incorpore pas pour autant le modèle occidental. La protection de leurs droits territoriaux constitue la base fondamentale de leur affirmation identitaire.

Un territoire amérindien sur « sol français »

La communauté wayampi, rappelons-le, a commencé à perdre ses repères culturels au début des années 1970, quand fut introduite la politique de regroupement artificiel des communautés du moyen et du haut Oyapock. Les Indiens vivaient jusqu'alors en petites unités éloignées les unes des autres et, pour certaines même, établies sur le territoire brésilien. En 1947, le docteur Fribourg-Blanc avait dénombré 150 Wayampi répartis en sept villages tout le long du fleuve et « paraissant en voie de désagrégation »³⁴. Contre toute attente, les missions médicales menées entre 1947 et 1985 allaient conclure à

« un réveil démographique spectaculaire, particulièrement net sur l'Oyapock » qui évoquait « un processus biologique fondamental de reviviscence, dont toutes les causes nous échappent »³⁵.

Simultanément, une problématique nouvelle apparaissait, liée au regroupement artificiel des populations. Par les effets conjugués de la sédentarisation communale et des mouvements migratoires – Wayampi venus du Cuc à partir des années 1950, Emerillon quittant la rivière Tampok dans les années 1970 –, le surpeuplement de la commune nouvelle de Camopi atteignait un seuil dangereux, tant d'un point de vue épidémiologique que social.

En 1982 la population communale atteignait le chiffre de 561 habitants. Huit ans plus tard, les résidants étaient 748, soit un accroissement absolu de 187 avec une continuité de l'essor démographique naturel (+101). De la même manière, les Emerillon, considérés comme condamnés à une prompt disparition dans les années 1950 (leur effectif était tombé à 53 individus), avaient opéré une remontée démographique spectaculaire puisque le groupe atteignait 250 personnes à la fin des années 1980, établies majoritairement à Camopi, mais aussi sur le Tampok.

Traditionnellement, l'organisation spatiale amérindienne – et plus spécifiquement celle des Wayampi, ethnie majoritaire sur la commune de Camopi –, a pour base une unité de peuplement qui oscille entre 20 et 100 personnes maximum, avec des besoins importants en espaces pour la rotation bisannuelle des *abattis* (pratique de la culture itinérante sur brûlis), la chasse, la pêche, la cueillette et l'exploration du milieu. Les nombreux emplacements d'anciens villages indiens, que l'on peut repérer tout le long de l'Oyapock, sont des indicateurs de cette structuration par petits groupes. L'indépendance alimentaire totale, caractéristique de l'organisation wayampi, exige une telle limitation des effectifs. La chasse, la pêche, la cueillette (plus de cent espèces de fruits sauvages sont ramassées et consommées), la collecte des larves a assuré traditionnellement à l'eth-

nie une « abondance alimentaire » jusqu'en 1985, année où, selon l'analyse des Grenand, tout bascula dans la commune de Camopi, victime de la politique de concentration et de l'invasion massive de *garimpeiros*.

Exceptions à la règle traditionnelle imposant des effectifs restreints, les villages wayampi de Camopi et de Zidok (bourg principal de Trois-Sauts) ont donc largement dépassé le seuil des cent résidents. En ce qui concerne la commune de Camopi, ce sont des « pressions externes »³⁶ mêlant des intérêts politiques et économiques qui ont abouti à ce gonflement. Pour le village du haut Oyapock, en revanche, la concentration a résulté d'une « dynamique politique » propre au groupe choisissant de créer « un pôle de développement, bien amérindien celui-là »³⁷, hors de l'orbite administrative française. La communauté de Trois-Sauts a établi des liens avec les groupes vivant au Brésil, dans la région du haut Amapari (quelque 300 personnes en 1987). Toutefois les quatre sous-groupes wayampi, brésiliens et français confondus, forment des unités économiques autonomes. Les relations existant entre eux sont de nature essentiellement culturelle.

Trois-Sauts, village situé le plus en amont sur la frontière de l'Oyapock, occupe une meilleure position pour revendiquer son droit à développer un mode de vie traditionnel, dans un environnement encore isolé. Mais, malgré sa détermination à défendre son identité, le groupe est de plus en plus soumis à des contacts avec l'extérieur et à des pressions. Son isolement, devenu relatif, le met de moins en moins à l'abri des « intrus » (*garimpeiros*, commerçants, prospecteurs, légionnaires...) venus du « monde blanc » auquel il se trouve relié par les techniques modernes.

Il est certes appréciable, en cas de problème sanitaire grave, de transformer en minutes de vol hélico les vingt heures de pirogue à moteur nécessaires pour rejoindre l'hôpital de Saint-Georges. De même, établir une communication instantanée avec des espaces lointains par le miracle du nouveau téléphone à cartes, de la radio, et même de la télévision satellitaire (où se captent aussi les émissions brésiliennes) et de la vidéo, ne peut manquer de susciter curiosité et intérêt, surtout parmi les jeunes. Le problème est ensuite celui de l'intégration de ces apports modernes dans une culture traditionnelle et, surtout, parallèlement, celui de la perpétuation des savoirs ancestraux. Un vaste débat que la structure du Parc relance avec acuité...

Toutefois, les diverses ethnies de Guyane, dans le cadre de leur nouvelle fédération (AAGF, Association des Amérindiens de la Guyane française, regroupant vingt-deux associations en 1992), ont dorénavant intégré la citoyenneté française comme une donnée qui n'entre plus en contradiction fondamentale avec l'ethnicité. Au contraire, elle leur donne l'occasion de revivifier la culture ancestrale par le biais d'activités traditionnelles (artisanat et rencontres culturelles et festives).

Dans ce rapprochement entre le territoire ethnique et le territoire civil, le droit à la terre constitue le dossier fondamental qu'il est urgent de régler. Le problème se pose d'une manière toute particulière pour les ethnies de l'intérieur pour lesquelles le problème foncier, de niveau communal, est relancé par le projet du Parc, structure nationale.

L'idée de « sol amérindien » est une notion inconnue du droit français, le territoire national étant, par définition, une entité constitutionnelle ne souffrant pas d'exception. Un décalage culturel existe donc en ce qui concerne la « propriété de la terre » entre la législation nationale et les pratiques coutumières amérindiennes. D'une manière très schématique, nous pouvons dire que le droit français a élaboré sa théorie foncière sur le principe de la propriété individuelle des biens et des moyens de production. Pour les Amérindiens, le mode d'appropriation de la terre est de nature collective, l'accès à la terre et aux ressources qu'elle porte est de type égalitariste, fondé avant tout sur la satisfaction des besoins de la collectivité. Il n'existe pas de loi écrite amérindienne, et le droit coutumier qui s'applique est un droit transmis oralement et adapté aux situations particulières.

Au nom de l'antériorité de leur occupation, les Amérindiens demandent désormais à la France, « société blanche dominante » qui a pris possession, sans qu'aucun traité n'ait été signé, d'une terre qui leur appartient, la reconnaissance minimale de leur droit de premiers occupants dépossédés. Ainsi s'exprimait le président de l'Association des Amérindiens dans son discours de 1984 à l'adresse de la France :

« Après avoir accueilli amicalement les Blancs sur nos terres et subi en retour toutes les vexations, le temps est maintenant venu pour nous de réclamer justice et d'exiger la reconnaissance de droits fondamentaux en tant que peuples distincts de la société blanche dominante, en tant que peuples amérindiens et premiers occupants de ce pays. L'essentiel de nos revendications porte sur la reconnaissance de nos droits territoriaux en tant que peuples souverains, de notre droit à prendre en main notre propre développement économique, social et culturel ».

En revendiquant d'être reconnus comme peuples ayant droit à disposer d'eux-mêmes et à exercer une souveraineté sur leur territoire, les Amérindiens circonscrivent clairement le champ de leurs réclamations « foncières ».

Il est clair que tout oppose les deux conceptions du droit du sol. Pour le droit français, le sol est une richesse destinée à être mise en valeur par des constructions, des défrichements, des cultures. La tension sociale va vers son appropriation individuelle. Pour les Amérindiens, selon l'expression des ethnologues P. et F. Grenand,

« la terre ne vaut que par la forêt qu'elle porte, autant dire la vie qu'elle renferme, et celle qu'elle procure : la vie sociale ».

Dès lors, l'appropriation collective des terres suppose l'occupation d'un territoire communautaire avec mise en valeur agricole et résidence permanente ou temporaire. Chaque famille indienne dispose d'une partie de cet espace avec un droit d'usage pour pratiquer l'agriculture. Les terres collectives s'ordonnent autour du territoire communautaire considéré comme une aire de parcours de chasse, de pêche et de cueillette et comme une réserve d'espaces symboliques et productifs communs à tous les membres de la communauté. Les terres sont une propriété collective inaliénable. L'Amérindien, en tant que cultivateur, n'a de droit réel que sur les produits de sa culture et non sur le sol qu'il cultive.

Deux modes d'occupation foncière contradictoires cohabitent donc sur l'espace domanial guyanais, propriété de l'État français : celle d'un usage en usufruit collectif, d'une part, celle d'une appropriation privée, d'autre part. Situation d'autant plus complexe que les espaces de liaison entre les différentes communautés transgressent les frontières nationales.

Avec l'institution du Parc, serait mis en place un Établissement public à caractère administratif disposant d'un budget propre alimenté par l'État. D'un point de vue purement institutionnel, nous l'avons dit, cette structure de Parc national pourrait, au regard de son caractère conservatoire, constituer un rééquilibrage foncier, à condition qu'elle s'applique à un ensemble spatial continu, qu'elle ne soit pas en concurrence avec d'autres formes de spatialité, et qu'elle satisfasse les besoins des Indiens en territoires d'usage, de parcours et de réserve. Or, le périmètre du Parc et les territoires communaux ne sont pas en coïncidence, ce qui produit un chevauchement des maillages. Par ailleurs, la territorialité indigène n'est reconnue que dans une extension réduite.

L'empiétement des différents niveaux de pouvoir rendra sans doute difficiles les décisions liées à des questions très locales, surtout dans les zones périphériques du Parc, relevant d'une territorialité à la fois amérindienne, communale, départementale, régionale, nationale, voire européenne. D'autant encore qu'est envisagée une gestion commune des espaces transfrontaliers entre la France et le Surinam d'une part, le Brésil, de l'autre. Un programme d'extension du zonage écologique du Sud guyanais vers l'État d'Amapá est d'ailleurs déjà en préparation.

En tout état de cause, au stade actuel des bouleversements induits sur son territoire ethnique, la commune amérindienne de Camopi - Trois-Sauts aurait fondamentalement besoin d'une déconcentration de sa population pour retrouver un rythme socio-spatial plus coutumier. Le projet du Parc, tout protecteur qu'il est dans ses intentions – et tout contrôlé qu'il pourra être dans les faits –, comporte le risque d'un envahissement de son centre par des populations « prédatrices » (organismes de tourisme, de recherche, de publicité, sans parler des chercheurs de métaux rares...). Selon le souhait exprimé par les responsables amérindiens, le projet du Parc, dans ses attendus, postule la prise en compte des caractères spécifiques du territoire tribal. Mais le risque existe bel et bien que cet engagement ne puisse être tenu. Quelles garanties peuvent être opposées aux populations indigènes ?

La priorité doit être donnée à la délimitation réelle des concessions foncières annoncées par le décret de 1987 en faveur des « communautés d'habitants tirant traditionnellement leurs moyens de subsistance de la forêt ». Dans le cadre du Parc, l'organisation amérindienne doit pouvoir retrouver ses marques originales. Les dernières discussions autour du Parc n'ont pas débouché sur un accord concernant cette exigence de fond. Les ethnologues Pierre et Françoise Grenand, et Dominique Gallois revendiquent depuis de nombreuses années que soient délimitées les réserves foncières de l'ethnie Wayampi, respectivement sur les territoires français et brésilien. Le projet du Parc en donne l'occasion mais, jusqu'à ce jour, jamais n'ont été pris en compte les besoins indigènes en espaces intermédiaires, réserves spatio-temporelles et lieux de communication

inter-groupes, une extension nécessaire à une géographie de semi-nomadisme et à une histoire au temps circulaire.

Le territoire de l'orpaillage

Le rôle officialisé de Camopi comme porte du Parc, et point de passage obligé vers les sites d'orpaillage contrôlés, élargit le problème spatial à l'interface frontalière franco-brésilienne. Des conflits existent à l'état latent, et même déclaré, entre Indiens et Brésiliens dans la zone qui fait se chevaucher les espaces de parcours wayampi et le « finisterre » brésilien. Ces conflits ont pour argument central l'utilisation abusive par les Brésiliens de terres qu'ils infiltrent à des fins d'orpaillage, de culture ou de commerce.

Il est certes prévu que la structure du Parc contienne la pression de l'orpaillage en deçà des limites désignées. Mais l'infiltration en continu des orpailleurs est une tradition spatiale confortée par plus d'un siècle de pratiques, soumises à la seule « rumeur » magique de l'or, capable de mettre en mouvement des grappes de *garimpeiros*. passe-frontières plus efficacement que ne le ferait aucun programme de développement officiel. Dans des conditions écosystémiques qui, par ailleurs, ne facilitent pas le contrôle territorial, le Parc pourra-t-il garantir aux populations indiennes une alternative, plus offensive que le « repli », attitude réflexe que les Indiens ont appliquée depuis que la colonisation a envahi leurs terres ?

Dans son discours prononcé lors du premier congrès des Amérindiens en 1984, Félix Tiouka revendiquait le droit à gérer un territoire qui ne soit plus soumis à ces pratiques habituelles d'envahissement :

« Nous voulons que l'assise économique que nous fournira le contrôle de l'exploitation de nos terres assure notre bien-être économique, social et culturel pour les générations à venir, comme c'était le cas avant que nous soyons envahis par les commerçants, les colons et les entreprises industrielles ».

Aujourd'hui clandestins, demain sans doute mieux contrôlés par les autorités françaises, les *garimpeiros*, internationalement reconnus comme les seuls spécialistes du travail sur les placers, continueront à se faire embaucher à faible coût par les multinationales minières sur les sites du haut bassin-versant de l'Approuague, vers lesquels la rivière Camopi et le réseau bien connu des petites criques les porteront. Selon un schéma comparable à l'avancée de la main d'œuvre mexicaine vers les capitaux étrangers, les compagnies minières internationales implantées dans le centre de la Guyane bénéficieront de l'extrême mobilité et de la haute compétence et résistance de la seule main d'œuvre acceptant les conditions éprouvantes du travail de la mine : la population des sans-terre venue de l'Amapá ou du Pará, sur laquelle le Brésil n'exerce aucun contrôle véritable. Demain comme hier, à côté des emplois « officialisés », la mine générera toujours de petits chantiers d'aventuriers *free lance*, à la recherche d'une illusoire liberté d'action.

On peut donc poser l'hypothèse que le développement de l'activité minière aura beaucoup plus d'impact sur le sol guyanais que le statut conservatoire du

Sud du département et que les réseaux fluviaux, qui ont toujours donné accès à l'orpaillage artisanal clandestin, feront passer de plus en plus de population d'une rive de l'Oyapock vers l'autre. L'État français, en choisissant de relancer l'exploitation du sous-sol guyanais, n'ignore pas que ce travail – extrêmement déprécié régionalement – ne peut se passer de la présence brésilienne. Les statistiques l'indiquent clairement : agriculture, bûcheronnage et orpaillage sont, en Guyane, des activités entachées des plus mauvais préjugés, liés aux travaux forcés esclavagistes et pénitentiaires. La population guyanaise préfère pointer à l'ANPE plutôt que d'affronter les conditions terribles de la forêt... En revanche, toute information concernant des perspectives d'embauche en Guyane circule très vite à partir des criques jusque sur les rios de la rive brésilienne. D'autant que la situation du *garimpeiro* sur sol français devient légale dès lors que l'entrepreneur la régularise rapidement³⁸. Cet équilibre instauré *de facto* entre l'une et l'autre rive constitue un phénomène ancien et bien établi.

Le gouvernement français a fait le choix de la relance lourde d'une activité minière jusqu'alors très ralentie. L'ensemble des zones guyanaises potentiellement exploitables – qui se trouvent majoritairement en dehors du périmètre protégé du projet du Parc et qui relèvent donc du droit commun français – peuvent procurer à la population nomade de l'Amapá une source de revenus non négligeable, illustrant par là même la dépendance de fait qui lie intimement le territoire de l'Amapá à celui de la Guyane orientale.

À ce stade, le choix du développement pour la Guyane est une affaire politique, compte tenu du fait que l'organisation européenne réclame prioritairement des territoires productifs. Le numéro un mondial de l'exploitation aurifère, la compagnie sud-africaine WMC West Mining Corporation, a déposé, en 1995, auprès du Ministère de l'Industrie³⁹, une demande d'implantation en Guyane... L'orientation de la Guyane vers une exploitation mobilisant de gros budgets semble désormais établie.

CONCLUSION

Dans ces conditions, on voit mal comment pourra se résoudre la contradiction entre l'élargissement du territoire minier que l'État concède actuellement aux sociétés d'exploitation, et la surveillance que postule le Parc... On peut évoquer également le très grave problème de la contamination des eaux (et de l'ensemble de la chaîne alimentaire) par le mercure provenant des rejets de l'exploitation aurifère. C'est là un « épiphénomène » essentiel qu'il ne faut surtout pas négliger car, sur le long terme, il peut signifier la condamnation pure et simple d'immenses territoires où le poisson constitue la base de l'alimentation traditionnelle. Globalement, on estime à 500 kilos la quantité de mercure liquide que les activités guyanaises de l'orpaillage rejettent chaque année dans l'ensemble du réseau fluvial et qui viennent nourrir les poissons, et partant, les humains. Simultanément, les rejets de l'Amazonie brésilienne sont estimés à 100 t/an⁴⁰. Le mercure, on le sait, possède un redoutable pouvoir d'infiltration, une totale indestructibilité et une capacité à causer des dommages irréversibles

sur le système nerveux humain. Ce risque sanitaire est durable et transfrontière.

D'un point de vue purement « mécanique », la réussite technique de Parcs nationaux ouverts à travers le monde dans des milieux tropicaux de forêt dense (Népal, Malaisie, Surinam...) peut plaider en faveur d'un aménagement de ce type pour la Guyane de l'intérieur. L'exemple proche du parc de Voltzberg-Raleigh Falls au Surinam, présentant une superficie comparable à celui projeté en Guyane, et des caractères équivalents : un milieu fermé, une faune peu accessible, des déplacements par pirogue, des accès terrestres très limités, a démontré la rendement écologique et économique de l'expérience, à condition bien sûr que le soutien financier et le contrôle de l'État ne se relâchent pas devant les propositions plus alléchantes d'investisseurs étrangers, comme c'est actuellement le cas au Surinam⁴¹ ...

Pour la forêt de Guyane – comme pour celles du Surinam et du Guyana directement menacées par les investisseurs asiatiques –, le temps n'est plus aux demi-mesures politiques et l'heure est bien à une décision tranchée entre l'abandon du territoire à la rentabilité immédiate – exploitation incontrôlée des bois précieux et des minerais, qui postule à court terme la disparition totale de la ressource –, et la préservation du milieu, combinée avec une sylviculture et une exploitation minière contrôlées.

La France, contrairement à d'autres « États tropicaux », a les moyens, et partant, le « devoir planétaire » de choisir cette deuxième option. Elle la met en œuvre avec le projet de Parc du Sud guyanais. Il est clair que ce choix ne peut s'accommoder, simultanément, d'une remise du reste de sa forêt à des « développeurs » à tout crin, minéraliers ou forestiers. L'écosystème tropical est un ensemble trop fragile, dont les sous-espaces sont en étroite dépendance mutuelle. L'infiltration du mercure illustre dramatiquement cette dépendance spatiale.

Si l'État français choisit de s'engager totalement dans l'aventure de la gestion durable et sait déléguer ses pouvoirs vers le niveau local, là où se trouvent les compétences indigènes de terrain, dans ces conditions, le Parc peut être envisagé comme le lieu d'une recomposition socio-spatiale transfrontière étirée d'Est en Ouest – où, idéalement, les frontières fluviales deviendraient des espaces fédérateurs de politiques de coopération appuyées sur les savoirs locaux, dont elles soutiendraient la transmission et le partage –.

À l'opposé de cette conception transfrontalière postulant une articulation efficace entre les pouvoirs centraux et les pouvoirs périphériques, on peut aussi, en limitant son regard à une vision purement « française » de la Guyane, ne voir dans la structure du Parc que la création d'une nouvelle enclave et n'y retrouver qu'une version de plus d'une partition transverse, déterminant, entre la Guyane du Nord et celle du Sud, une discrimination de niveau « utilitaire ». La question serait ainsi à nouveau renvoyée de « l'utilité » que la Guyane intérieure représente, pour la France métropolitaine, mais aussi pour l'Europe, celles-ci semblant souvent la vivre comme un pesant fardeau...

Cette interrogation de fond sur le concept de la limite nous renvoie à la dimension transfrontière des espaces indigènes du Sud guyanais.

NOTES

- 1 Extrait de *La frontière franco-brésilienne de l'Oyapock - Guyane-Amapá - Essai de géographie culturelle et politique* - Thèse pour le doctorat, IHEAL 1997 - Direction Prof. Claude Collin Delavaud - 761 p. - 2 tomes.
- 2 Territoire créé en 1930 recouvrant l'immense hinterland forestier dont la limite était une ligne tracée depuis le sud du territoire pénitentiaire de St-Laurent-du-Maroni à l'ouest, jusqu'au saut Cafésoca (Saut-Maripa) à l'est, sur l'Oyapock. Ce Territoire sera supprimé en 1969. Voir Hurault Jean-Marcel - *Français et Indiens en Guyane -1604-1972* - Guyane Presse Diffusion Editeur, Cayenne, 1989 - 223 p., p. 121.
- 3 Campagne menée par la Société des Américanistes présidée dans les années 1970 par Marcel Bataillon - Hurault Jean - « Pour un statut des populations tribales de Guyane française (1968-1984) » - in *Ethnies* - Vol. 1 n°1-2. « La question amérindienne en Guyane française », juin-sept. 1985.
- 4 Deviers Dominique - *Mission pour la création du Parc de la forêt tropicale guyanaise - Proposition d'avant-projet* - Octobre 1995 - Préfecture de la Guyane - Direction régionale de l'environnement - 37 p.
- 5 L'anthropologue Pierre Grenand a quitté le Comité de pilotage, jugeant que la prise en compte des enjeux humains n'était pas suffisante. Quant aux scientifiques, ils ne sont plus d'accord sur l'urgence des zones à protéger : Francis Hallé, par exemple, préconise la protection du nord du département, arguant que la biodiversité y est plus grande et les pressions humaines plus fortes que dans le Sud. Voir article de Vincent Tardieu « La Guyane hésite entre exploiter l'or ou protéger la forêt » in *Le Monde*, 7 août 1997 - p. 8.
- 6 Maripasoula et Grand-Santi - Papaïchton sur le Maroni ; Saül au cœur du territoire, aux sources de la rivière Mana ; Camopi - Trois-Sauts sur l'Oyapock. Par sa superficie, la commune de Grand-Santi - Papaïchton se retrouve ainsi être une des plus vastes de France...
- 7 Hurault Jean - *Idem* - p. 42.
- 8 Coutume qui perdure
- 9 « De l'Afrique à la Guyane : les Marrons » - pp. 13-18 in « Les Gens de Guyane » - numéro spécial CIMADE - Paris, 1993 - 70 p.
- 10 Ceux des Wayampi de l'Oyapock qui venaient du Brésil ne furent pas concernés par la mesure de francisation. Selon les critères de l'INSEE, les Indiens « non-Français » sont donc considérés comme « sans nationalité », vivant en hôtes de la France... sur leurs propres terres ! Toutefois, depuis quelques années, des revendications apparaissent en faveur de l'acquisition de la nationalité française parce qu'elle représente désormais un outil de pouvoir et d'autonomie pour les populations indiennes. Les Wayana constituent aujourd'hui « la population la plus dynamique des trois ethnies du Sud de la Guyane ». Le Français André Cognat est intégré à ce groupe depuis 1960 et contribue à la diffusion de la culture Wayana. Grenand Pierre et Françoise - *Les Amérindiens, des peuples pour la Guyane de demain* - ORSTOM - Cayenne, août 1990 - 72 p. - p. 37.
- 11 Grenand Pierre et Françoise - *idem* - p. 16.
- 12 Grenand P. et F. - *Op. cit.*, 1990 - p. 15.
- 13 L'absurdité de cette dernière mesure entraînera sa suppression quelque temps après. Citoyens français à part entière, les Indiens et Noirs marrons bénéficient néanmoins aujourd'hui de deux mesures d'exception : l'exemption du service militaire et le non-assujettissement à l'imposition.
- 14 Arrêté préfectoral n°1845/C du 3 octobre 1977 modifié le 26 juillet 1978 - Art. 2 : L'accès du territoire du département situé au sud de la ligne définie par Camopi sur l'Oyapock et le confluent de la crique Waqui et du Maroni, ainsi que l'accès du village de Camopi sont soumis à autorisation préfectorale. L'article 3 précise que cette autorisation pourra être délivrée au vu de deux certificats médicaux, l'un émanant d'un généraliste et attestant que l'intéressé ne souffre d'aucune maladie contagieuse, cardiaque ou mentale, l'autre établi par un spécialiste, assurant qu'il n'est porteur d'aucune infection pulmonaire.

- 15 Jean Hurault relève que sur la période 1959 à 1984 – soit 25 années – 16 ministres se sont succédé au ministère des DOM TOM ...
- 16 Voir la Proposition de loi présentée à l'Assemblée le 20 nov. 1984 - pp. 52-53 in *Ethnies*, juin-sept. 1985 - « La question amérindienne en Guyane Française » - Survival International , 63 p.
- 17 Lézy Emmanuel - *Guyane, de l'autre côté des images* - L'Harmattan, Paris 1989 - 235 p., p. 156 .
- 18 Grenand P. et F. - « Les Wayãpi » - pp. 25-26 - in *Ethnies* 1985 - Revue citée - p 26.
- 19 De loin le plus important, estimé à plus de 2 000 personnes en 1988 - Grenand P. & F. - 1990 - p. 24 - Durant l'hiver 1892, ce sont une quarantaine d'Indiens Galibi qui avaient été exposés au Jardin d'acclimatation de Paris comme spécimens des « peuples plus ou moins sauvages ». Plusieurs y mourront de froid.
- 20 CIMADE - *Les Gens de Guyane - Op. cit.* p. 30 -21 Chiffres donnés par l'Iedom - Institut d'émission des départements d'outre-mer - *rapport annuel* 1992.
- 22 Dès lors, la comparaison du rapport superficie boisée / production de bois entre la Guyane et la Métropole est parlante

| | Métropole | Guyane |
|-------------------------------------|----------------------------|------------------------|
| Forêts publiques | | |
| | 4,5 millions ha | 7,5 millions ha |
| Production annuelle moyenne de bois | | |
| | 14 millions m ³ | 100 000 m ³ |

- 23 Et auparavant par l'Administration des Eaux et Forêts.
- 24 Destremau Denis - Directeur régional de l'ONF Guyane - La filière bois en Guyane : son état et ses perspectives - *Préparation du XIe Plan* - 28 p.
- 25 Secrétariat d'État aux Dom Tom - « Le Plan Vert » - 1975 .
- 26 Othily Georges - *La Guyane, un avenir, une ambition* – Editions Caribéennes - Paris, 1989 – 195 p. – p. 16.
- 27 Mam-Lam-Fouck Serge - *Histoire de la Guyane contemporaine - Op. cit.* - p. 271.
- 28 L'écrivain et homme de théâtre guyanais Elie Stephenson brocardait, à sa manière, ces ratés de l'histoire, dans sa pièce *Un rien de pays ou Le drame guyanais* produite en 1976 :
- “- Le Représentant. : Messieurs. [...] Vous savez ce qu'il en est. Tout est à faire ici, mais il n'y a encore rien. Or l'absence d'infrastructure est un obstacle, un frein au développement économique. Lors du prochain plan économique, nous devons porter nos efforts sur la création d'une infrastructure routière et fluviale suffisante et sur la création d'un pôle de développement économique quelque part dans ce grand pays. Il nous faut absolument un minimum d'infrastructures et de moyens techniques. J'ai dit...
- Le Président : Ce n'est tout de même pas de notre faute...
- Le Représentant : Ni celle de mon Gouvernement.
- Conseiller IV : Il y a tout de même longtemps que cela dure
- Le Représentant : Pensez-vous, trois siècles, n'exagérons rien !
- Conseiller III : Notre démarrage économique a encore raté. C'est une nouvelle défaite, un nouvel échec.
- Le Représentant : Il ne s'agit pas de dramatiser, voyons. L'échec fortifie les forts. Rien n'est perdu. »
- Cité par Ndagano Biringanine - *La Guyane entre mots et maux - Une lecture de l'œuvre de Elie Stephenson* - L'Harmattan - Presses Universitaires créoles / GEREC - Paris, 1994 - 191 p. - p. 85.
- 29 Fonds d'investissement pour les DOM géré par le ministère des DOM -TOM.
- 30 Cans Roger - « L'exploitation à haut risque de la forêt guyanaise » - « Le Monde » - 19 avril 1990 - p. 28.
- 31 Tardieu Vincent - « La forêt guyanaise est-elle en péril ? » Entretien avec Denis Destremau, directeur régional de l'Office national des forêts pour la Guyane - Libération - 14 décembre 1993.

- 32 De la même façon, la Guyane ignore toute réglementation concernant la chasse qui y est donc ouverte 24 heures sur 24 sur toute l'année.
- 33 *Discours de M. Joseph Chanel, Indien émerillon, maire de la commune de Camopi, à Mme Corinne Lepage, ministre de l'Environnement - Camopi, décembre 1995.*
- 34 Fribourg-Blanc André et Bois Etienne - « Evolution démographique, épidémiologique et sanitaire ». - pp. 32-35 - in *Ethnies* 1985 - Op. cit..
- 35 *Idem - Ibidem* - p. 33 -
- 36 Grenand P. & F. - *Ethnies* 1985 - Art. cit. p. 25-26 .
- 37 Grenand P. & F. - *Op. cit.* ORSTOM, 1990 - p. 41.
- 38 Ce qui a d'ailleurs donné lieu à des abus, de la part de patrons français indécents, qui ne rétribuaient pas leurs employés brésiliens à la fin du « contrat ». Des interventions de la gendarmerie française ont même été nécessaires pour lutter contre de telles pratiques qui ont tendance à se généraliser, tant la situation semi-clandestine de ces travailleurs brésiliens est vulnérable, précaire et ambiguë.
- 39 Orru Jean-François - *La Nouvelle Dynamique de l'exploitation aurifère en Guyane française*. Mémoire de DEA, IHEAL Paris III Sorbonne, 1995 - 93 p. - p. 82.
- 40 Orru J.-F. - Mémoire cit. - p. 69.
- 41 Sizer Nigel - « Forêts en détresse - Guyana et Surinam courtisés par des investisseurs asiatiques » - « Pour sortir de la pauvreté, ces pays amazoniens envisagent de sacrifier leur forêt, ce qui serait un désastre écologique. Une seule solution pour éviter le pire : la solidarité internationale. » - *Courrier international* - n° 241 du 15 au 21 juin 1995 - p. 21 - Voir aussi Serrill Michael - « Chopping down Eden » - Des investisseurs indonésiens s'intéressent à la Forêt du Surinam - *Time*, 1 août 1994 - pp. 38-39 ; Ooft Max - « Surinam - Un pays sous pression » - « Créer un institut forestier pour gérer la ressource à long terme ou céder aux pressions économiques et décerner des concessions forestières aux entreprises privées asiatiques ? Le Surinam à l'heure des choix ». - *Courrier de la Planète* - n° 35 - juillet-août 1996 - pp. 39-40 .

RÉSUMÉ - RESUMEN - ABSTRACT

Le parc naturel de la forêt tropicale guyanaise est aujourd'hui au centre de nombreuses polémiques. Ce projet, qui date des années 1970, pose en effet le problème de l'intérêt scientifique des réserves naturelles, de leur utilité pour les populations locales, mais aussi du rôle qu'elles peuvent ou doivent jouer dans le développement économique. Les difficultés rencontrées pour fixer les limites de ce parc et pour satisfaire les besoins des différents acteurs concernés montrent que, dans un milieu « naturel » sensible, la gestion écologique doit prendre en compte à la fois des impératifs économiques et des objectifs culturels.

El parque natural de la selva tropical de la Guyana francesa está hoy en día muy controvertido. De hecho, este proyecto, iniciado en los años 1970, plantea no solo el problema del interés científico de las reservas naturales, sino también de su utilidad para las poblaciones locales y del papel que pueden o deben jugar en el desarrollo económico. Las dificultades encontradas para fijar los límites de este parque y para atender las necesidades de los diferentes actores del mismo, nos enseñan que, en el marco de un medio « natural » sensible, la gestión ecológica tiene que tomar en cuenta tanto los imperativos económicos como los objetivos culturales.



Photographie n° 2 : *Un pipe-line sur la route de Baeza (Équateur)*. Si certaines pratiques culturales menacent l'équilibre écologique de la forêt, l'exploitation pétrolière augmente les risques de pollution, malgré les mesures prises pour assurer la sécurité du transport des hydrocarbures.(Cliché A. Musset).

UNE GESTION ENVIRONNEMENTALE FOISSONNANTE EST-ELLE EFFICACE ? (L'EXEMPLE ÉQUATORIEN)

MICHEL POUYLLAU*

Peut-être plus qu'ailleurs, les routes latino-américaines présentent au fil des kilomètres de grands panneaux publicitaires vantant les mérites de projets, de programmes de développement et autres aménagements gouvernementaux. En fonction de l'État, et surtout de sa richesse, ces publicités correspondent soit à des actions publiques, un système d'irrigation ici, un programme de reforestation là, soit à l'intervention d'organisations non gouvernementales. L'efficacité des uns et des autres n'est cependant pas mesurable à la surface du panneau - en Équateur ils sont même moins ostentatoires qu'ailleurs, mais plutôt à l'impact qu'ont réellement ces actions sur l'aménagement du territoire et à leur intégration dans les politiques publiques menées dans chaque pays¹.

Dans le champ de la recherche et des pratiques environnementales, très souvent prétexte à un consensus de «protection des ressources» regroupant des projets d'aménagements intégrés, durables, etc., l'Équateur se distingue de ses voisins par l'existence de très nombreuses ONG.

La question fondamentale posée dans cet article est la suivante : existe-t-il une politique publique ou/et une gestion environnementale en Équateur ? Quels en sont les acteurs ? Quels sont les instruments légaux qui la définissent ? Quels territoires sont affectés, la gestion environnementale crée-t-elle de nouveaux territoires, quelle perception les acteurs ont-ils de ces territoires²?

La situation équatorienne, par les dysfonctionnements sociaux majeurs qui frappent une société duale conflictuelle (Indiens-Métis), et par voie de conséquence génèrent une grave crise écologique dans certaines régions du fait de la pression sur les terres agricoles, par l'abondance des organisations «environnementales», par la qualité paysagère des milieux (reconnues par le grand tourisme international), est complexe quant à la gestion environnementale. L'abondance de la réflexion intellectuelle (voir les références bibliographiques) et d'organismes qui se réfèrent à l'environnement n'est pas pour simplifier les

* UMR REGARD, CNRS-ORSTOM

choses. La Fundación Natura (importante ONG équatorienne «verte» liée à WWF), a recensé en 1991 plus de quatre-vingt lois, règlements et décrets divers, représentant mille deux-cents articles législatifs !, et l'accumulation d'une quinzaine d'organismes publics (Carrera de la Torre, 1993). Cette succession d'institutions publiques aux compétences certes définies, mais se chevauchant sans cesse, cet empilement d'instruments juridiques formels, mais n'étant que peu respectés ou manquant de ce que nous appellerions des instruments réels d'application (type décrets), ne suffisent pas pour affirmer l'existence d'une politique publique environnementale. Cependant, dans ce débat, la recherche équatorienne tente, timidement, de répondre et de se situer par rapport aux grandes questions contemporaines, sur la gestion durable et sur l'existence (ou non-existence) de cette gestion. C'est ainsi que les chercheurs se penchent sur la dégradation de la nature en général - altération de la biosphère, urbanisation accélérée, contamination, agriculture non contrôlée, perte de la biodiversité, etc. -, sur l'érosion des sols qui affecterait pratiquement 50 % de la surface du pays (De Noni, 1990).

Bien au-delà de ce champs d'observation descriptif, le débat s'élargit au rapport économie/nature. L'approche marxiste dogmatique sur l'exploitation rationnelle des ressources créant «un déséquilibre écologique gérable à long terme», après avoir été curieusement, mais sans doute normalement, associée aux thuriféraires du «développementalisme» dans les années 1960, cède le pas à l'approche néoclassique dans le discours officiel. Cette approche s'appuie sur l'économie de consommation et a recours aux artifices désormais connus de valeurs symboliques comme les nouveaux espaces. Quant à la troisième voie, la tendance «verte», elle est certes présente dans de nombreuses ONG, et participe même au débat, mais elle peine à s'insérer entre les deux termes d'un débat crucial pour le pays : celui du conflit autour de la terre et celui d'un développement dit moderne, basé sur le modèle de substitution d'importations à partir des ressources pétrolières, modèle mis à mal par la crise de la dette externe et de la chute des prix du brut pétrolier. Dans la définition des contours même du concept «environnement», et à partir des dates incantatoires du club de Rome (1968-1972), de la Conférence de Stockholm (1972), du rapport Brundtland «Notre avenir à tous» 1987, et de la Conférence de «l'espoir» de Río de Janeiro en juin 1992, la recherche fondamentale et appliquée, les actions des ONG, les actions publiques équatoriennes, s'inspirent peu ou prou des trois grands courants latino-américains sur la théorie environnementale (Serrano, 1988 :189) :

1 - le courant «théorie générale des ressources naturelles», date du début des années 1970. Il se base sur le concept d'éléments naturels et de ressources naturelles, étant «entendu qu'un élément devient ressource lorsqu'il apporte à l'homme une utilité physique ou esthétique, actuelle ou potentielle, pouvant ainsi être utilisé rapidement en bénéfice propre», selon la conception généralement adoptée. En Amérique latine, l'un de ses promoteurs, Edmundo F. Catalano, a impulsé l'utilisation de la classification des ressources en ressources renouvelables et ressources non renouvelables.

- 2 - le courant environnementaliste, mené par l'argentin Guillermo Cano, rédacteur de l'introduction du rapport Sand, se fixe pour objectif principal et immédiat de toute politique environnementale la défense de la vie humaine. Le courant est fortement anthropocentrique et a introduit dans le continent le concept de pollueur-payeur.
- 3 - enfin le courant écologiste, mené par Godofredo Stutzin³, se développe, douze ans après Stockholm, au début des années 1980, avec une vision cosmocentrique, la Nature, qui l'oppose à l'antérieure. La nature ne peut rester seulement en tant que bien, mais doit être dotée d'une personnalité juridique propre afin qu'elle puisse être défendue par un Procureur, devant la justice. Stutzin s'appuie sur la philosophie naturaliste de l'Union Internationale de Conservation de la Nature et de certains groupes de la Commission Économique pour l'Amérique latine (Cepal).

La perception des ressources reste, dans un pays très formaliste du point de vue légal, marquée par la nécessité de classer les ressources réelles et potentielles dont il dispose. À ce sujet, l'Équateur, pas plus que ses voisins, ne fait preuve d'originalité : la division classique, ressources naturelles renouvelables et ressources naturelles non renouvelables, reste dominante et les concepts de ressources identifiées selon le type d'appropriation ou d'utilisation ne sont pas communément employés.

Mais revenons tout d'abord à la question de politique publique environnementale pour en préciser les contours par rapport au discours équatorien. Nous nous appuyerons sur la définition formulée par Yves Mény et Jean-Claude Thoénig qui définissent une politique publique comme un «programme d'action gouvernementale dans un secteur de la société ou un espace géographique».

En ce qui concerne l'Équateur, et entre les trois approches classiques par lesquelles on aborde généralement les politiques publiques, à savoir : la genèse des politiques publiques (politologie, sociologie, histoire), le fonctionnement des acteurs chargés de mettre en œuvre les politiques publiques (science administrative, droit), et les effets d'une politique publique dans le champ socio-économique (sociologie quantitative, économie), peut-on envisager d'ajouter une autre approche qui serait contenue dans les termes suivants :

- 1 - quels sont les effets d'une politique publique dans le champ spatial, ou bien quelle est la traduction spatiale de la gestion du rapport global/sectoriel (RGS) ?
- 2 - ou bien, les politiques publiques contribuent-elles à une réorganisation de l'espace ?

Corollaire des politiques publiques, les logiques de développement méritent que l'on s'y arrête : dans le domaine de l'aménagement territorial, et par conséquent de l'environnement, est-on passé en Équateur d'une logique horizontale, celle des territoires, à une logique verticale, celle des secteurs ? Car dans la société duale rurale équatorienne où s'affrontent les communautés métis/indien, les premiers pratiquent une logique sectorielle tandis que les seconds utilisent des logiques territoriales en cours de démembrement et/ou résistance. Quant à lui, le monde urbain met en application des logiques sectorielles.

Au delà de la problématique, les questions méthodologiques, sans être insurmontables, restent complexes. La bibliographie est assez abondante et de qualité, mais parfois inégale. Cependant, un problème majeur demeure : celui de recenser, identifier et enquêter sur les institutions publiques, les ONG, travaillant sur l'environnement. En dehors des enquêtes effectuées (cf. ci-dessous), nous avons disposé de deux instruments particulièrement complets : l'un est édité par le Banco Central del Ecuador et intitulé «Guia de Organismos Culturales y de Investigación en el Ecuador», l'autre, «Directorio Verde» est publié par le Centro Ecumenico de Proyectos (ONG protestante allemande). Pour les analyses de cas, nous nous sommes attachés à observer le fonctionnement de certaines administrations, en particulier le MAG, Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage, qui est l'organisme public qui réunit le plus de compétences et d'attributions concernant l'environnement (mais non toutes, loin de là), et l'entreprise PetroEcuador, pour la région amazonienne. Des enquêtes personnalisées auprès de responsables d'ONG ont été suivies par des études plus précises sur leur fonctionnement sur le terrain ; ce travail a été complété par des enquêtes auprès des acteurs «d'en bas», dans la région de Guaranda (Province de Bolívar), ou bien dans le secteur Pilahuin-Baños, dans le Sillon interandin central. Enfin deux problèmes non résolus à ce jour méritent approfondissement : c'est celui des sources de financements et des flux financiers, et celui des ONG «fantômes». Les uns et les autres étant plus ou moins liés.

UNE ABONDANTE COMPLEXITÉ

L'environnement est multiple en Équateur - pas plus qu'ailleurs sans doute -, qu'il s'agisse de ses dimensions physiques, de l'espace vécu, des aspects juridico-légaux, institutionnels, ou du rapport aux acteurs. Si certains cas de gestion directe, PetroEcuador pour les hydrocarbures, l'Inefan⁴ pour les forêts, existent, la gestion confuse est généralement la règle : en ce qui concerne par exemple l'eau, les grands secteurs, administration, inventaires, recherche, planification, protection, contrôle, sont respectivement gérés par des organismes dont la litanie des sigles ne masque pas les chevauchements de compétences. Pour compléter cette situation, il serait vain de croire que ces empilements de structures se traduisent réellement par une verticalité des décisions, des choix politiques ou une politique centralisée, au contraire (mais le discours officiel est autre).

Un dernier élément de comparaison permet de situer l'Équateur par rapport à ses voisins colombien et vénézuélien : il est celui qui présente la plus importante proportion d'aires naturelles protégées légalement par rapport à sa superficie, et ce avec le plus faible nombre d'espaces délimités géographiquement (tableau n° 1). Ce rapport interpelle certes, mais ne signifie peut-être aussi pas grand chose.

TABLEAU N° 1 - AIRES NATURELLES PROTÉGÉES

| | Nombre d'unités | Milliers de Km ² | % superficie totale |
|-----------|--------------------|--------------------------------|------------------------|
| Équateur | 15 | 111,4 | 39,3 |
| Colombie | 79 | 93,9 | 8,2 |
| Venezuela | 104 | 275,3 | 30,2 |

Source : Rapport sur le Développement dans le Monde. Banque mondiale, 1994.

L'expression légale de l'environnement : la prolifération et le formalisme

Théoriquement, le caractère minutieux des lois, décrets suprêmes et autres instruments légaux, devrait répondre à tous les cas possibles, mais leur formalisme excessif favorise la lettre au détriment de l'esprit, d'où un immobilisme judiciaire, même si les juges souhaitent appliquer la loi. Une autre tendance à signaler est celle de l'adoption d'une législation étrangère, pratiquement sans modifications : c'est ainsi que la Loi de Prévention et Contrôle de la Contamination environnementale est copiée de son homologue mexicaine. En fait, en Équateur, il y a divorce entre le Droit environnemental et les faits à deux niveaux : d'une part les frontières entre l'autorité exécutive et le système juridique restent floues, d'autre part, sauf pour les sanctions, la majorité de la population est hors circuit du point de vue judiciaire.

À partir du recensement des instruments législatifs relatifs à l'environnement⁵, quelques grands textes émergent :

- 1 - dans la Constitution de 1983, l'article 19 rappelle «... le droit de vivre dans un environnement libre de toute contamination...». Cet article, intégralement copié de la Constitution militaire chilienne de 1978, a permis à de nombreuses ONG de déposer plainte au Tribunal des Garanties Constitutionnelles contre l'État équatorien.
- 2 - la loi Forestière et de conservation d'aires naturelles et de vie sylvestre du 14 août 1981, bien que générale, est considérée comme un des meilleurs instruments législatifs par l'Union Internationale de Conservation de la Nature, même si elle ne se réfère essentiellement qu'au problème forestier. Elle introduit la notion de «pollueur-payeur».
- 3 - la Loi des Mines et hydrocarbures (1990) dont l'application aux zones d'extraction d'hydrocarbures en Amazonie fait l'objet d'un débat qui dépasse les frontières même du pays,
- 4 - la Loi des Eaux, du 18 mai 1972,

- 5 - le décret de création et le règlement de la Commission et protection des bassins hydrographiques (en partie copiée sur le modèle vénézuélien de Coplanarh, Comisión del Plan Nacional de Recursos Hidráulicos du Ministère de l'Environnement, Marnr) et le Code de Police maritime.
 - 6 - Dans ce foisonnement, l'importante Loi de prévention et contrôle de contamination environnementale, mise en exécution par un Décret du 21 mai 1976, est adoptée sous la pression de certains secteurs de l'administration publique (à l'époque n'existent que peu d'organisations «vertes»). Cette loi comporte cependant une avancée importante avec la création d'un Comité interministériel pour la Protection de l'Environnement (art. 3). Contre ce Comité, les pressions seront fortes : les Ministres membres ne se réuniront jamais, les ambiguïtés de compétences avec d'autres organismes ne seront jamais levées, l'absence de budget propre achèveront les forces vives du Comité.
- En Équateur, cette Loi reste comme un instrument majeur pour la protection de l'environnement, mais son caractère fortement réglementaire, l'absence durant plus de dix ans de décrets d'application, l'a transformée en instrument légal des occasions perdues.
- 7 - le Code de la santé, de février 1971, touche aux problèmes de l'eau urbaine (triples réseaux, eau potable, pluies, égouts), des déchets urbains, et des radiations.
 - 8 - d'autres normes environnementales sont contenues dans le Code civil, le Code du travail, les Lois de Réforme agraire, de Développement Agricole et de Colonisation de l'Amazonie, etc.

Existe-t-il une politique publique environnementale en Équateur ?

Le fonctionnement de la gestion de l'environnement en Équateur est à la fois formel et inconstant, vertical et horizontal : en quelque sorte, le Discours tend à occulter le Conflit, même si de récentes crises, comme le conflit autour de la tentative de privatisation de l'eau en juin 1994, font resurgir périodiquement les dysfonctionnements de la société équatorienne, et leurs corollaires, les problèmes environnementaux (Lemoine, 1994 :18-19). Les manifestations d'une réalité d'une politique publique environnementale (mais la question pourrait être posée à propos d'autres secteurs de la vie nationale) ne sont guère évidentes. Certaines ONG trouvent dans l'expression incantatoire de «politique publique» la justification de leur fond de commerce ; d'autres, en particulier l'État, tentent de se persuader de leur existence ; les gens «d'en bas» n'ont pas ce genre de préoccupations. Pour notre part, nous pensons que des éléments généralement associés aux politiques publiques existent, qu'il s'agisse de cercles de décision, de médiateurs, de réflexion sur la genèse même des politiques publiques, mais que des principes disparates ne suffisent pas pour définir une politique publique environnementale en Équateur.

Le débat environnemental dépend, bien entendu, de la conception de la place et du rôle de ce secteur dans la société. Mais ces deux termes ne sont pas sans poser problème dans la mesure où le rôle directeur de l'État n'existe pas, si ce n'est à l'intérieur de quelques dépendances du ministère de l'Agriculture et de l'Élevage. Entre la dimension «conservationniste» affichée dans la forme

(voir le nombre d'organisations se réclamant de ce concept) et dans le fond (les actions réelles de certaines ONG), les politiques industrielles ou extractives (voir PetroEcuador en Amazonie), les activités agricoles et commerciales (voir sur la Côte les activités de plantations ou l'aquaculture), la marge de manœuvre d'une identification même d'un référentiel est extrêmement étroite. Donc ici comme ailleurs, la construction d'une représentation, au sens «d'image d'une réalité sur laquelle on veut intervenir» est très précaire (Muller, 1992 : 42).

Ce référentiel doit être resitué dans le type de développement équatorien. Depuis l'indépendance en 1830, se succèdent un modèle agro-exportateur traditionnel qui fonctionne jusqu'à la fin des années 1950, puis un modèle industriel développé sur la base d'une substitution des importations mais qui reste cependant fortement dépendant de l'activité agro-minière exportatrice. Si l'on en reste à la dernière étape historique, et bien que dans l'étape antérieure l'utilisation des ressources naturelles semblait ne pas présenter de limites au droit d'usage (malgré, par exemple, les phénomènes d'érosion déjà fortement contraignants), l'analyse développée par la Cepal, sur l'internalité de la dépendance, a trouvé un terrain d'écoute favorable en Équateur. Les élites locales se sont donc pliées volontairement ou involontairement, poussées par la conjoncture latino-américaine, aux désormais connues thèses de modernisation des relations sociales et techniques de production dans l'agriculture (voir les réformes agraires), d'élargissement du marché régional, avec la fondation du Pacte andin, et de modernisation de l'appareil d'État. Ce modèle a d'autant mieux fonctionné dans la décennie 1970 que les ressources pétrolières d'Amazonie ont permis la constitution d'une économie de rente que l'on imaginait sans limite.

À niveau de l'analyse, la question posée est d'essayer de voir pourquoi l'Équateur, à l'instar de certains de ses voisins, Brésil et Venezuela en particulier, n'a pas profité de cette période euphorique pour élaborer, à partir d'un référentiel sectoriel environnemental, des procédures et des systèmes d'intervention ?

À l'exception du programme du Pronareg⁶, et de la Loi de prévention et contrôle de contamination environnementale du 21 mai 1976, on ne trouve nulle trace d'une quelconque tentative de formalisation d'un outil d'intervention d'État. Il s'ensuit donc, à tous les niveaux du fonctionnement de ce que l'on pourrait identifier en Équateur comme une gestion publique environnementale, des tentatives plus ou moins désordonnées d'organismes d'État, (la Présidence de la République, le MAG, PetroEcuador), d'ONG, (comme la Fondation Darwin ou la Fondation Natura) et d'acteurs locaux. Que ce soit au niveau du rapport global-sectoriel avec la relation valeurs fondamentales/valeurs secondaires (figure 2), dans le décodage ou dans les modifications de ce rapport, les conflits regroupent tous les acteurs antérieurement signalés en une mêlée peu efficace. À ce niveau de l'analyse, on peut dire qu'il n'existe pas de politique publique environnementale en Équateur. Plusieurs raisons peuvent être avancées pour expliquer la non présence d'un outil d'intervention d'État régulateur : d'une part, l'absence ou les faiblesses de grands corps d'État d'ingénierie, à l'exception peut-être de l'École polytechnique nationale de Quito, ce qui n'exclut pas la valeur des ingénieurs équatoriens, pris individuellement ; d'autre part, et en

corollaire avec la précédente observation, la faiblesse d'un concept de service public, liée à la politisation extrême de type clientéliste de la chose publique, enfin, et sans doute, l'absence de volonté formelle de l'État de prendre en compte la gestion de l'environnement.

Par rapport au fonctionnement de cette dernière, une ultime réflexion reste à envisager : celle de l'environnement comme produit social, résultat (en positif ou en négatif) du passage de sociétés territoriales à des sociétés sectorielles. Le mode de gestion non ou peu dégradant pour l'environnement est une caractéristique déterminante des sociétés territoriales (les indiens et quelques groupes métis en Équateur), tandis que les sociétés sectorielles (l'agriculture productiviste dans ce cas), en «tronçonnant» le rapport à l'environnement, poussent en quelque sorte trop loin l'exploitation des milieux sans mesurer les conséquences négatives de la non-reproductibilité du capital environnemental (voir à ce sujet, la distinction classique entre ressources renouvelables et non renouvelables opérée par les sociétés sectorielles, et celle par type d'appropriation ou d'utilisation appliquée par les sociétés territoriales). Les acteurs équatoriens, qu'il s'agisse des groupes indiens, métis ou de type hacienda fortement incorporée au marché, sont confrontés à ce conflit. La gestion publique environnementale ne peut donc qu'en ressentir les effets au travers du jeu d'intérêts particuliers.

Ces dysfonctionnements se retrouvent à tous les niveaux du fonctionnement de la gestion environnementale : poids et antagonismes des médiateurs, multiplicité des organismes générateurs de production environnementale. C'est ainsi que l'on peut identifier, dans de nombreuses institutions et ONG, des modes de fonctionnement multivariés et chevauchants, chacun se livrant peu ou prou à l'élaboration de référentiels, de procédures, de systèmes d'intervention et de réflexions sur le rapport global/sectoriel⁷. Cette confusion trouve aussi sa traduction dans les objectifs peu clairs et les problématiques environnementales désordonnées de nombreuses ONG (figure 1).

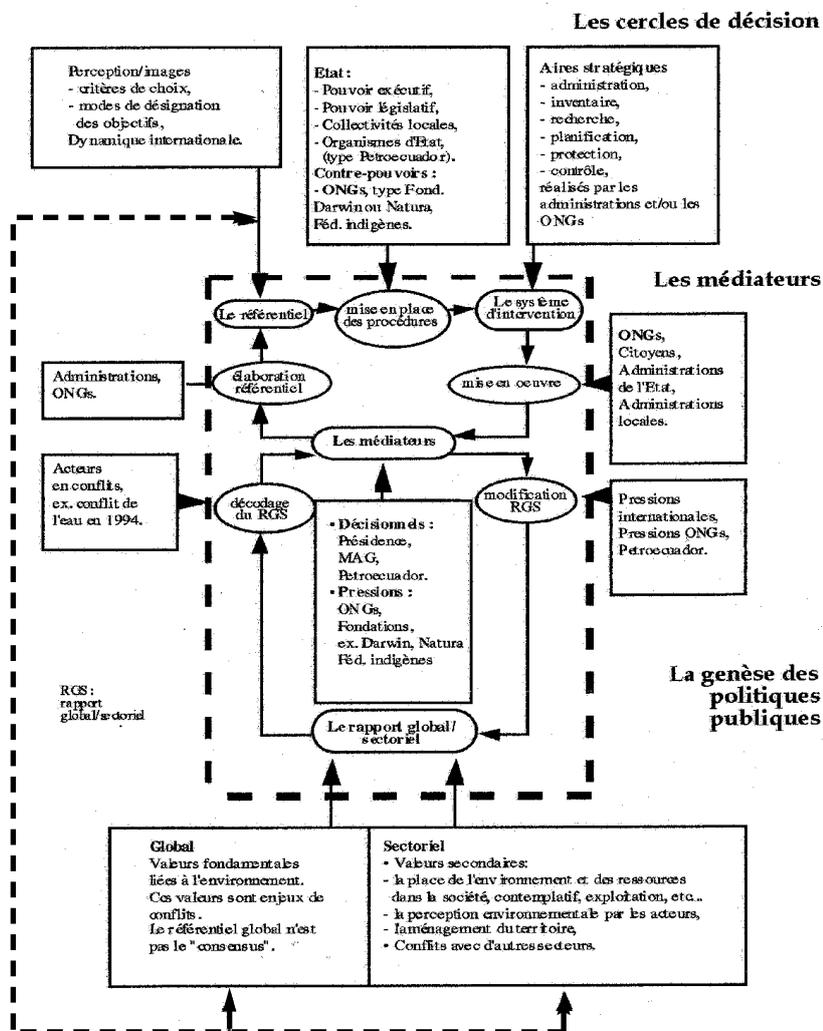
LE SUPERMARCHÉ DE L'ENVIRONNEMENT

Entre le foisonnement de groupes divers et la faiblesse de la puissance publique, s'organise un grand marché qui correspondrait à l'environnement essentiellement pris sous la forme «protection de la nature», mais d'où les interventions d'organisations des minorités paysannes, indigènes, et quartiers essentiellement, ne sont cependant pas absentes.

L'expression environnementale

Dans l'abondance de Centres et autres Fondations, il est extrêmement difficile de percevoir entre les apparences politiques correspondant à une nécessité conjoncturelle, qu'elle soit d'État ou d'ordre privé, et l'imaginaire proprement dit, une véritable réalité fonctionnelle. La démarche de travail adoptée, l'enquête, a paru être efficace même si elle a trouvé vite quelques limites. L'identification des organisations travaillant pour tout ou partie sur l'environnement a bénéficié des deux annuaires antérieurement signalés : l'Enquête Directorio Verde et

FIGURE 1 - ACTEURS ET CONCEPTS DANS UNE TENTATIVE DE MISE EN PLACE D'UNE POLITIQUE PUBLIQUE ENVIRONNEMENTALE EN ÉQUATEUR



Sources : Graphe original, P. Muller (1994) - *Les politiques publiques*. PUF. Que sais-je, n°2534 ; Carrera De La Torre L. (1993) - *La gestión ambiental en el Ecuador*. Ministerio de Relaciones Exteriores

le guide *Guía de Organismos Culturales y de Investigación en el Ecuador*. L'analyse d'un échantillonnage d'environ 150 organisations permet de se rendre compte des champs d'action, des objectifs et de l'intégration des organisations, que par commodité nous appellerons «vertes», dans le système environnemental équatorien.

- le statut des organisations «Vertes»:

Pratiquement 50 % des organisations sont des ONG nationales équatoriennes de droit privé. Elles bénéficient donc d'une certaine indépendance face au 33 % des institutions d'État. Mais les 17 % des institutions étrangères ou internationales jouent un rôle non négligeable dans la définition de la gestion environnementale.

- la fréquence des relations selon le type de partenaire:

Ce type de relations doit être entendu avec ses propres limites : certaines organisations «vertes» sont animées par des personnes dont les activités, que l'on pourrait appeler «associatives», sont multiples au sein d'autres groupes. La forte présence d'associations d'étudiants (28 %), traduit l'importance des organisations universitaires dans la protection de l'environnement et l'activisme social. Les relations entre les organisations indiennes comme la Conaie (Maldonado, 1989) et les organisations vertes, 24 %, sont aussi assez fortes.

- Objectifs principaux:

L'importance de la rubrique «conservation» (29 %), démontre l'originalité des organisations vertes plus préoccupées, ce n'est pas une critique, du maintien de l'écologie dans son état que de gestion environnementale. La rubrique «formulations de politiques environnementales», (24 %), vient cependant corriger la première réflexion. Il y a une volonté (enquêtes personnelles) de développer des études vers les politiques publiques. La «recherche et éducation environnementale» occupent leur juste place (12 %), celle que l'éducation a en Équateur. La rubrique «autres» pose cependant question comme nous le préciserons ci-dessous. Un nombre important d'organisations (21 %), ne se situe pas exactement dans le débat. Mais où se situent-elles ?

- Mécanismes de relations et d'actions des organisations vertes en direction du monde politique et de la société civile:

L'analyse des mécanismes de relations et d'actions pose problème quant au nombre de «sans réponses» : plus de 50 % des organisations recensées ne précisent pas le type de relations qu'elles peuvent entretenir avec la société équatorienne ! Cela confirme quelques vérifications effectuées : certaines administrations publiques, de nombreuses ONG locales, et quelques unes internationales, n'ont qu'une existence formelle. Elles sont à l'image de la situation de décomposition administrative qui prévaut dans le pays : soit, ne comptant que sur des bénévoles, elles n'ont qu'une existence éphémère, soit elles n'existent que pour des buts qui mériteraient enquête. Une réponse intéressante cependant est celle d'activité d'assistance judiciaire («plaintes-procès») qui dénote une certaine prise de conscience qui va déjà au-delà de la simple constatation du délit environnemental.

- Principaux problèmes environnementaux auxquels s'intéressent les organisations «vertes» :

La déforestation (37 %), est une préoccupation majeure ; elle correspond à ce que le citoyen équatorien, préoccupé d'environnement, ressent en particulier concernant l'Amazonie et l'exploitation pétrolière. Mais 30 % des organisations n'affichent pas de préoccupations particulières. On retrouve ici la constante «sans réponse» ou «autres» des graphiques antérieurs. Si quelques-unes ont

des difficultés à préciser leurs champs d'activités (même si on retrouve ça et là des organisations de quartiers dont les préoccupations sont surtout sociales), une forte minorité semble n'avoir qu'un rôle de façade.

La conclusion générale sur l'analyse des enquêtes ONG équatoriennes pose cependant un problème majeur, qui dépasse largement le cadre de la présente réflexion : à quoi servent un bon tiers des ONG « vertes », mais c'est sans doute le propre de nombreuses organisations associatives reposant sur le bénévolat, en France aussi, ou, pour celles qui reçoivent des financements conséquents (Pouyllau, 1994) que cachent-elles ?

Les financements : le grand secret

En effet, la grande inconnue sur laquelle on bute est celle des financements des opérations liées à l'environnement. Compte tenu du fait qu'il s'agit d'une recherche en cours d'approfondissement, on pourrait imaginer qu'il ne s'agit que de difficultés passagères. Cependant, quelques signes sont à prendre en compte : le fait que les documents publics ne comportent que très rarement des éléments chiffrés, que les documents de présentation de projets soient essentiellement descriptifs, que la question des sources de financement soit assez souvent éludée ou parcellaire, semble privilégier l'hypothèse de conflits acerbes pour la chasse aux financements, chacun gardant ensuite le secret sur l'origine et le montant des fonds. À ce sujet, il est d'ailleurs significatif que des annuaires ou des compilations comme le Rapport sur le Développement dans le monde 1994 (Édition Banque mondiale, Washington, juin 1994), ou L'État de l'Environnement dans le monde (Édition La Découverte-FPH, 1993) ne comportent pratiquement pas d'informations chiffrées sur les financements et leurs origines concernant l'environnement. Ce qui est quand même fort curieux dans la mesure où l'expression «développement durable» par exemple, y est présente partout !

En Équateur quatre sources de financements peuvent cependant être identifiées, sans que l'on parvienne à les chiffrer correctement : les fonds publics nationaux, les fonds privés nationaux⁸, les fonds extérieurs, et les fonds issus de la renégociation de la dette externe.

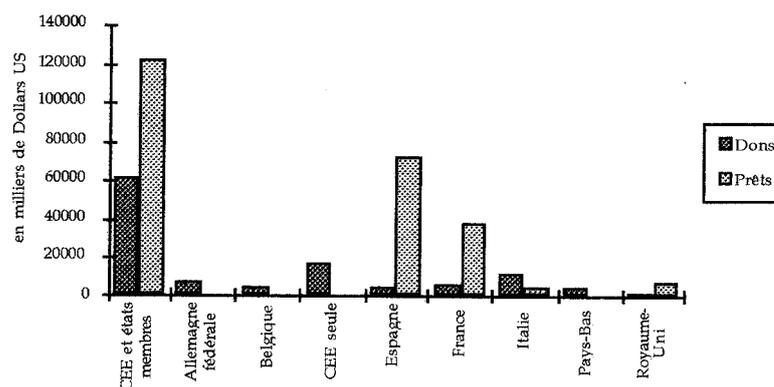
Les financements publics nationaux

La mise en place de mesures d'ajustement depuis 1988, et accentuées en 1992, a fortement réduit les financements d'État concernant l'environnement : les réductions de personnels et des moyens au sein d'institutions comme le Ministère de l'Agriculture et l'Élevage (MAG), le gel de certains projets d'Agences gouvernementales en sont les premiers signes. Il n'a pas été possible de déterminer la part du budget de l'État consacré à l'environnement, mais si l'on raisonne à partir de domaines comme l'éducation -en 1993 l'Équateur consacrait 2,6 % à l'éducation, et 2,2 % à la défense- cette insuffisance des fonds investis dans l'éducation peut fournir une certaine idée sur la part qui pourrait revenir à l'environnement⁹. Depuis 1975 la stagnation en dollars US de la croissance du PIB ne peut qu'aggraver la situation des financements qu'ils soient ou non environnementaux.

Les financements extérieurs

En ce qui concerne ces fonds, les grandes organisations présentes en Équateur sont assez discrètes. On peut cependant avoir quelques pistes de recherche à partir des données fournies par la Communauté européenne, concernant les financements par la CE et les pays membres en 1991¹⁰ (figure 2). Les données chiffrées globales et par grands secteurs d'activité figurent dans le document, mais son principal inconvénient est de ne pas identifier les financements en fonction du type précis de projets, alors que le détail descriptif de ces mêmes projets y figure. Par exemple, deux projets financés par la France sont inclus dans ce document au titre d'État membre de la CE : il s'agit de l'Atlas infographique de Quito, produit par l'ORSTOM et un certain nombre d'institutions publiques équatoriennes, et des activités de l'Institut Français d'Études Andines (IFEA). Dans le cas de ces deux projets, identifiés comme dons, quelle est la part qui revient à des projets environnementaux ? À la lecture de la figure 2, on constate que deux types de financements coexistent, les dons ou les prêts ; certains pays,

FIGURE 2 - FINANCEMENTS DE COOPÉRATION ASSURÉS PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET SES ÉTATS MEMBRES EN 1991



Source : Cooperación brindada por la CE..., Quito, 1992

comme la France et l'Espagne fonctionnent essentiellement par des prêts, mais n'excluent pas les financements par dons (constatés à la lecture détaillée des projets), tandis que d'autres comme la Belgique, les Pays-Bas, ou la Communauté européenne en général, pratiquent plutôt les dons.

Le cas des financements liés à la renégociation de la dette externe

Avec une dette totale estimée à plus de 15 milliards de dollars US et un ratio total dette externe/ PNB de 94,6 % (Country Profile, Ecuador 1996), l'Équateur se situe dans la moyenne des autres pays sud-américains. Suivant le modèle d'échange de dette (swap) contre des programmes de gestion de l'environnement¹¹, l'Équateur a entrepris dans la seconde moitié des années

1980 de diminuer la pression de sa dette externe, tout en limitant la pression sur l'exploitation des ressources naturelles, avec pour objectif majeur affiché d'atteindre un «développement durable», et pour objectif financier de parvenir à investir dans la protection de la nature 10 millions de dollars, soit, pour mémoire, à peine 0,8 pour mille de la dette externe totale.

Le mécanisme primaire de cet échange correspond à un achat de dette, avec un escompte déterminé, par des organismes de protection de la nature. Cette dette «rachetée» est convertie en bons ou monnaie locale, puis réinvestie dans des programmes de conservation. Dans le détail, les ajustements sont plus complexes et permettent aux acteurs majeurs de l'échange de sortir gagnants, ou tout au moins de ne pas perdre plus. Fin 1987-début 1988, des banquiers crédi-teurs, la World Willdlife Fund WWF, comme représentant d'un consortium d'ONG, la Fundación Natura (ONG équatorienne) et le Gouvernement de Quito conviennent d'un accord final sur ce rachat

Deux objectifs ont été choisis pour répartir les ressources obtenues dans le cadre de cet échange: d'une part des aires naturelles protégées¹² ont fait l'objet d'actions de conservation ; d'autre part, une partie des intérêts obtenus des placements ont été affecté à des activités de formation des gardes des parcs nationaux, à des programmes d'éducation environnementale et à des soutiens à des programmes de recherche menés par des institutions publiques ou par d'autres ONG.

Le mécanisme d'échange dette-nature n'est pas sans provoquer de sérieuses controverses, tant au niveau international que national. En dehors du fait qu'il existe des possibilités d'introduire dans le système, par l'intermédiaire des dons externes - théoriquement hors circuit d'échanges, mais intégrés dans les projets -, des financements dont l'origine anonyme ne garantit pas la transparence de la provenance, ce mécanisme a posé et pose à certains groupes de réflexion équatoriens le problème de «l'indépendance nationale». En effet, d'après T. Bustamente «effectuer un échange dette externe-nature est une manière de reconnaître et de payer une dette que l'on sait aller à l'encontre des intérêts des peuples latino-américains» (Bustamente, 1992 : 60). Il s'agit là d'une contestation fondamentale du principe de la dette externe. Pour mieux cerner le problème, l'auteur se refuse à entrer dans le débat de la dette comme instrument du capitalisme contre les idées socialistes, mais bien comme élément propre de la crise interne du système capitaliste. On en vient donc, si l'on accepte l'idée même de dette «due», à admettre que l'État équatorien paie une dette d'une créance créée par les multinationales elles-mêmes : car dans la forêt amazonienne, qui est à l'origine des problèmes environnementaux sinon les multinationales pétrolières ? Les critiques ne sont cependant pas exclusivement dirigées contre le gouvernement car on admet volontiers que la mondialisation régnante n'est pas sans effet sur un petit État tel que l'Équateur, ou que l'origine de la dette dépasse largement les simples structures administrativo-politiques des États à un moment donné. Poser ce problème nous amène bien au-delà de la simple gestion de l'environnement.

LES ACTEURS FACE À L'ENVIRONNEMENT

Reste à voir comment la gestion de l'environnement se traduit-elle territorialement. Plusieurs questions se posent :

- 1- La «qualité» de la nature équatorienne justifie-t-elle la mise en tutorat de certaines zones sous le contrôle d'une instance administrative donnée ? L'image de la «Vallée des volcans», amplement diffusée dans le tourisme international, ou la «Vallée des centenaires de Vilcabamba» (?) dont les médias abusent, valent à elles seules tout un programme ?
- 2- Comment cette mise en tutelle se traduit-elle ? Y-a-t-il, à l'image de ce que l'on trouve dans les pays du Nord, des parcs avec une cartographie clairement établies, des entrées, des musées, des circuits-découvertes ? Pour le voyageur et le touriste, quelques symboles rappellent l'existence de zones protégées : des barrières à l'entrée des parcs nationaux - et un tarif d'entrée modulé selon que l'on soit national (équatorien) ou étranger -, quelques aménagements dans les aires récréatives, pratiquement aucune infrastructure dans les réserves.
- 3- Ces aires naturelles protégées sont-elles à caractère essentiellement visuel, ou bien comportent-elles des activités à vocation plus ou moins «éducativo-écologique» comme dans d'autres pays ?
- 4- Comment les acteurs sociaux interprètent-ils la Loi sur le terrain ?
- 5- Comment les acteurs sociaux se comportent-ils par rapport à l'environnement ?
- 6- Quels sont les rapports environnement-terrain/environnement-politique publique ? ou dit d'une autre manière : les politiques publiques liées à l'environnement contribuent-elles à la construction d'une géographie des territoires ? quelle est la part, dans cette nouvelle géographie, de l'espace perçu ? Toutes ces questions sont posées, mais il serait prématuré, dans l'état actuel de la présente recherche, de vouloir et pouvoir répondre à toutes.

Le comportement des acteurs face à la Loi : «la Ley se acata, pero no se cumple»¹³

L'aspect légaliste de la gestion environnementale ne se cantonne pas dans un cercle que l'on pourrait estimer exclusivement formel. Le transfert du juridico-législatif environnemental au territoire est le fait de nombreux acteurs : qu'il s'agisse des décideurs, des entrepreneurs de l'environnement, ou des subissants, chacun use, quand il n'abuse pas, de ces dispositions pour tenter d'accroître ses richesses, son pouvoir, le bien-être de la communauté. Une règle non écrite, mais dominante est celle que nous avons souligné en sous-titre : le respect (au sens d'obligation morale), de la loi, oui, l'application, non. Les exemples seraient multiples à ce sujet. Il faut dire, mais cela n'est pas spécifique à l'Équateur, que les structures administratives ne se prêtent guère à ces applications. C'est ainsi qu'un auteur équatorien, Marc Antonio Guzman rappelle, par rapport à l'application de la Loi en Équateur, quelques évidences. Si l'on admet que le formalisme juridique peut-être efficace, inefficace totalement et/ou partiellement inexistant, cet auteur souligne les dysfonctionnements qui peuvent exister dans l'application et les pratiques entre le niveau municipal de base, qu'il s'agisse de ce que

l'on nomme paroisses ou communautés, et le niveau provincial¹⁴. Tandis que les niveaux de base ont hérité des pratiques de gestion issues des traditions des «cabildos» hispaniques, avec l'ensemble de règles de droits et de devoir (voir la gestion de l'eau dans les hautes terres du páramo), et d'un patrimoine foncier assez bien identifié à un territoire (avec ses propres ressources plus ou moins complémentaires), le niveau intermédiaire des Provinces, depuis le milieu du XIX^e et le début du XX^e siècle, est plutôt le résultat d'enjeux économiques et politiques particuliers, sans claire identification à l'intérêt général.

Dans l'actualité, ce schéma réducteur est en sensible modification car l'émergence de pouvoirs locaux tend à la création de nouvelles entités de base - les cantons -, certaines correspondant à des réalités sociales et économiques, piémont andin occidental, d'autres aucunement, comme dans le sillon central. Mais cette dichotomie, selon Guzman, s'est traduite et se traduit par une approche bien différenciée de la gestion de l'intérêt public : tandis que les niveaux de base tendent à admettre le bien public au service de la communauté, et par là même une certaine application de la législation (même si elle est spécifique à la communauté), en l'occurrence environnementale, le niveau intermédiaire, enjeu de conflits particuliers, tend à se soustraire à la loi commune. Sauf lorsque l'association État-Province se trouve en accord pour tenter de contourner le mode de gestion des communautés de base, comme dans le conflit de l'eau en juin 1994 (Lemoine, 1994 : 18-19).

L'environnement-territoire

La question qu'il faut maintenant aborder est celle de la représentation sur le terrain de l'environnement. Plusieurs approches peuvent être privilégiées : celle de l'environnement légal, avec les différentes formes de représentations territoriales qu'elles peuvent revêtir, parcs nationaux, aires naturelles, etc., celle de l'environnement perçu par les acteurs de base¹⁵, celle, aussi de l'environnement subi, compte-tenu de la situation particulière de l'Équateur en bordure de la ceinture de feu Pacifique (l'histoire récente équatorienne ne manque d'ailleurs pas d'exemples catastrophiques de ce type).

Les territoires «protégés»

Si l'on reprend la Loi Forestière de 1981 (article 70), les territoires protégés sont répartis en sept catégories¹⁶ à savoir parc national, réserve écologique, refuge de vie sylvestre, réserve biologique, aire naturelle récréative, réserve de production de faune et aire de chasse et pêche. Comme on peut le constater, la notion de «protection» n'est pas limitative, et inclut aussi le concept de «protection-loisir» et de «protection-usage», en ce qui concerne la chasse et la pêche¹⁷.

Un bref historique de la formation territoriale des aires naturelles protégées permet de rappeler qu'elle est assez récente. C'est en 1958 que la Station Scientifique Charles Darwin est créée aux Iles Galápagos, création qui sera suivie par celle du Parc National homonyme. En 1976, l'élaboration d'une stratégie nationale de conservation, sous l'égide des Nations unies, débouche sur le Système National d'Aires Protégées équatoriennes ; en 1978 la Fundación

Natura, représentante du WWF (Fonds mondial de la Nature) est mise en place, puis, à partir de 1979, on assiste à la création de la plupart des aires naturelles protégées, sous le contrôle du Ministère de l'Agriculture et de l'Élevage.

En observant la carte de répartition des aires naturelles protégées et le tableau récapitulatif, on peut faire quelques constatations (figure 3 et tableau 2) :

- le plus grand nombre d'aires protégées, huit sur quatorze, sont situées dans la Cordillère andine (la Sierra) ;
- à elle seule la région orientale amazonienne (l'Orient) regroupe en deux secteurs géographiques 52 % des aires protégées ;
- la région occidentale de la Côte pacifique (la Costa) est très faiblement représentée : deux secteurs représentant moins de 3 % du total protégé ;
- la taille des aires est très variable, en particulier en ce qui concerne les Réserves (voir le rapport entre Cuyabeno en Amazonie 655 781 hectares, et Pululahua dans la Sierra, avec à peine 3 383 hectares).

Plusieurs commentaires à ces constatations peuvent être faits :

- le choix multiple sur des critères à vocation «visuelle» («escenica» en espagnol) est clair avec les aires andines. Ces aires sont généralement incluses dans les grands circuits touristiques de la «Vallée des volcans» ; ce sont aussi les plus faciles d'accès ;
- les aires amazoniennes, bien que de taille respectable, sont situées dans des zones d'accès plus difficiles et sont le siège de conflits assez graves¹⁸ ;
- la région de la Costa ne regroupe que des aires à très faible superficie : ne reste-t-il plus, dans cette région, «d'aires naturelles» à sauvegarder, ou bien la pression des intérêts locaux a-t-elle empêché la création d'un plus grand nombre de zones protégées ?
- compte-tenu de l'extrême variabilité des superficies des aires dans chacune des trois catégories (parcs, réserves, aires naturelles), les critères de formation territoriale n'obéissent certainement pas au mêmes logiques lorsque l'on a affaire à des zones peu peuplées et à d'autres très densément peuplées.

Les conflits : environnement contre économie ?

D'une part, parler de l'environnement sans parler de conflits est une mystification, en Équateur aussi, et, d'autre part prétendre traiter des antagonismes qui opposent acteurs et environnement, exige d'aborder ceux qui agitent les acteurs entre eux. Dans la Province de Bolívar, l'érosion des sols qui pourrait apparaître comme issue d'une simple logique mécanique ou physique, la pente, ou la fragilité des terres soumises aux pluies intenses, est fortement aggravée par la pression du paysan sur la moindre parcelle arable ; cette pression correspondant presque toujours à l'exacerbation des conflits autour de l'utilisation et la propriété de la terre (Poinsot, 1994). Si l'on ajoute à cette problématique la pression démographique, qui pousse les acteurs vers des stratégies de migrations non-agricoles ou agricoles, on peut dire, sans trop se tromper, que l'érosion des sols est autant sociale que physique, sinon plus. En dehors des stricts conflits d'altération de l'environnement, considéré ici comme support fragilisé de certaines

activités humaines, le débat majeur se situe dans ce que de nombreux auteurs considèrent comme des approches antagoniques : pour simplifier, les relations entre l'écologie et l'économie, prise comme schéma dominant dans la mondialisation des activités, sont-elles impossibles ?

TABLEAU 2 TABLEAU RÉCAPITULATIF DES AIRES NATURELLES PROTÉGÉES

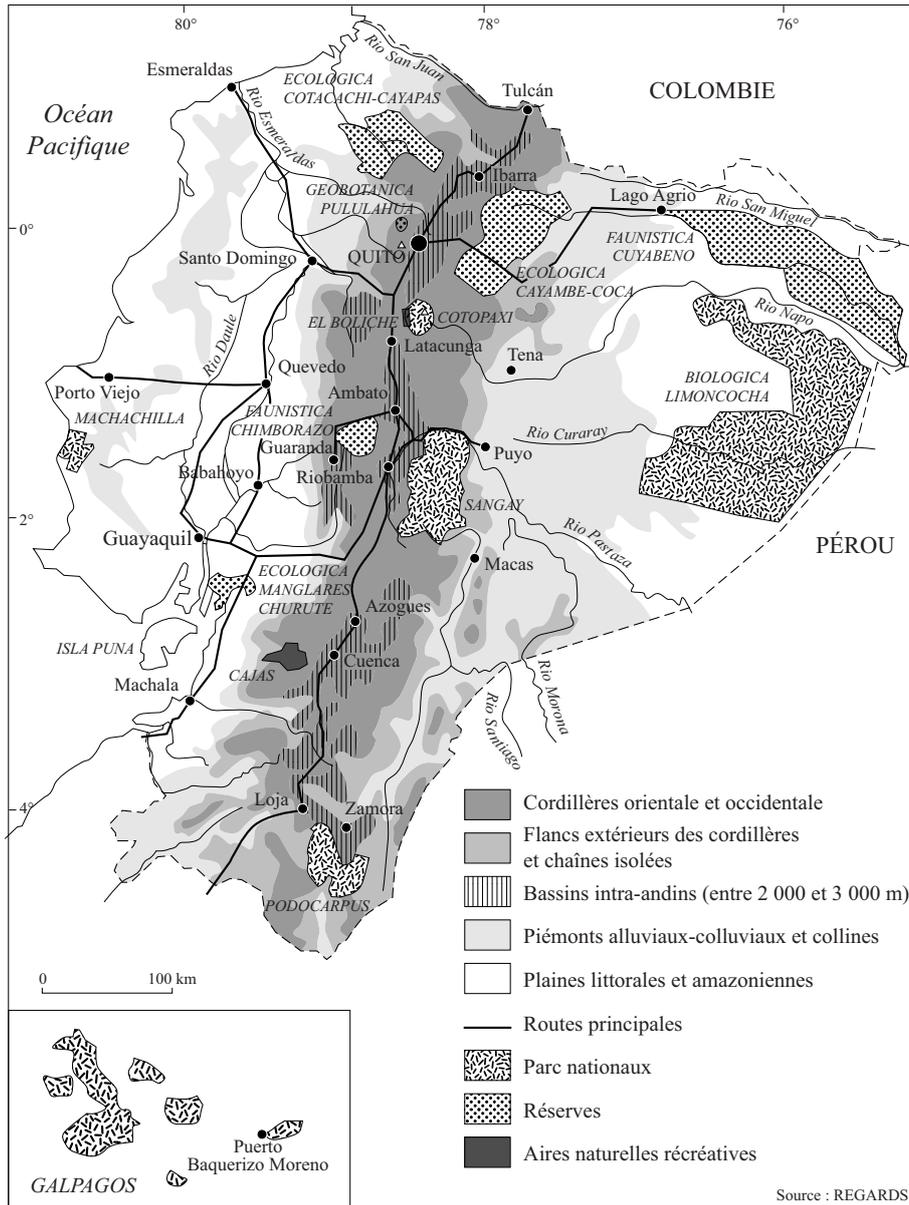
| | Superficies (en hectares) | Provinces | Régions | Vocations |
|------------------------------|------------------------------|--|------------------------------------|--------------|
| Parcs nationaux | | | | |
| Cotopaxi | 33 393 | Cotopaxi | Sierra centrale | |
| Machachilla | 55 000 | Manabi | Costa | |
| Podocarpus | 146 280 | Loja et Zamora | Sierra orientale | |
| Sangay | 517 725 | Chimborazo et Morona Santiago | Sierra orientale | |
| Yasuni | 982 300 | Sucumbios | Amazonie | |
| Galapagos | 800 000 | Galapagos | Insulaire | |
| Total | 1 814 698 | | | |
| Réserves | | | | |
| Limoncacha | 4 913 | Napo, Sucumbios | Amazonie | biologique |
| Cayambé-Coca | 403 103 | Pichincha, Imbabura Napo, Sucumbios | Sierra et piémont amazonien | écologique |
| Cotacachi- Cayapas | 204 420 | Imbabura, Esmeraldas | Sierra et piémont occidental | écologique |
| Manglares- Churute | 35 042 | Guayas | Costa | écologique |
| Pululahua | 3 383 | Pichincha | Sierra centrale | géobotanique |
| Cuyabeno | 655 781 | Sucumbios | Amazonie | faunistique |
| Chimborazo | 58 560 | Chimborazo, Bolivar, Tungurahua | Sierra occidentale | faunistique |
| Total | 1 365 202 | | | |
| Aires naturelles récréatives | | | | |
| El Boliche | 1 077 | Cotopaxi, Pichincha | Sierra centrale | |
| Cajas | 28 808 | Azuay | Sierra occidentale | |
| Total | 29 885 | | | |
| Total général | 3 209 785 | | | |

Source : Fundación Natura, 1992

Ce débat est aussi présent localement en Équateur que dans les forums internationaux. En ce qui concerne l'environnement, et plus particulièrement en Amazonie, le débat tendrait donc à se résumer à la dialectique suivante : d'accord pour une voie économique libérale, mais à condition d'en voir se réaliser les bénéfices ; à partir du moment où les efforts pour s'enrichir rapidement semblent vains, pourquoi laisser encore se dégrader l'environnement du pays ? Il pourrait s'agir de dire aussi «privilegions la nature contre l'économie». Mais la voie du long terme, et de son corollaire la durabilité, laisse penser à certains¹⁹ que

FIGURE 3 - RÉPARTITION DES AIRES NATURELLES PROTÉGÉES

Note : dans les îles Galápagos, et compte tenu de l'échelle de la carte, il n'a pas été possible de représenter trois enclaves non protégées qui entourent les chefs-lieux: Puerto Villasmil (Isabela), Puerto Velasco (Floreana) et Puerto Baquerizo Moreno (San Cristobal).



« l'introduction de la nature comme capital dans le calcul économique provoquera une autre révolution technologique-organisative : celle d'utiliser d'une manière efficace les ressources appelées jusqu'alors extra-économiques, car ce qui était gratuit jusqu'à maintenant aura un coût, ce afin d'achever un modèle de développement économique brutal ». L'auteur ne va cependant pas au-delà en se demandant comment un pays comme l'Équateur, qui n'a pas réussi à s'extraire du modèle exportateur, même s'il est diversifié avec le pétrole, l'agriculture, l'aquaculture, pourra envisager cette évolution, ou révolution.

Les conflits localisés (géographiquement)

D'une amplitude variable, à effets extrêmement ou potentiellement graves, ces conflits sont essentiellement liés aux politiques de l'État dans le domaine du développement. Certains sont associés à l'exploitation intensive des hydrocarbures en Amazonie et affectent les communautés Quechuas du piémont et les groupes Huaorani, par l'invasion répétée de leurs terres, et des aires naturelles protégées (sic)²⁰. Sur l'Amazonie, la prise de conscience «verte» peut trouver des appuis non négligeables, comme dans l'opposition de certains groupes socio-politiques au projet d'un nouvel oléoduc entre les régions pétrolières et la côte Pacifique : à quoi bon le construire si ce n'est pour encore plus exporter sans que cela permette au pays de redresser son économie, tout en contribuant à faire baisser les prix du marché de brut excédentaire. Dans la région de la Côte autour de Guayaquil, les effets de la pollution dans le Río Guayas, non négligeables, sont liés aux multiples rejets que peut émettre une métropole millionnaire. Plus récemment surgit un conflit de territoire par rapport à l'extension des fermes d'élevage de crevettes, elles-mêmes affectées par la pollution du Guayas. Nécessairement la Réserve Écologique Manglares-Churute, située sur le rive gauche du fleuve, subit des effets négatifs de ces altérations. Quant au développement d'un tourisme de masse, comme dans les Iles Galápagos (Minas, 1997, Grenier, 1994), et à la suite des violents incendies qui ont affecté le Parc national en avril 1994, les pressions, curieusement mais normalement convergentes des groupes de protection de la nature et des intérêts locaux, ont réussi à interdire l'accès de paquebots et de milliers de visiteurs aux îles, envoyés par d'autres opérateurs de tourisme.

Les conflits peuvent être aussi liés à la pression des populations sur le milieu, avec des conflits de la terre en particulier. Ce n'est pas un hasard si la situation de la propriété conflictuelle dans la Sierra Norte (au nord de Quito), se traduit par la remontée de la frontière agricole de la part des paysans (et bien malgré eux) dans la Réserve Cayambé-Coca. L'exploitation aurifère dans la Sierra méridionale, avec la destruction des terres et des sites alluvionnaires, avec les pollutions par mercure, contribuent à la dégradation du Parc National Podocarpus²¹. Au-delà des aires protégées, les pressions sur la terre mettent en péril, dans la région méridionale de Cuenca, le site même du barrage du Río Paute, principale source d'énergie hydro-électrique du pays (voir les glissements de terrain de La Josefina en 1993). Enfin, les intérêts internationaux sont aussi présents dans le domaine de la dégradation de la bio-diversité amazonienne, et les dénoncia-

tions d'entreprises pharmaceutiques à la recherche d'espèces végétales sont régulièrement reprises au-delà des simples cercles scientifiques.

La vision de l'environnement

Le discours sur l'environnement, qu'il soit formulé par les superstructures étatiques, les grandes ONG, les chercheurs mêmes, n'est qu'un miroir : celui que chacun estime être le plus proche de ses intérêts, de ses goûts, de l'évolution de sa carrière. La vision de ceux «d'en-bas» par rapport à ceux «d'en-haut», ou, comme on dit en Équateur, *los del poncho y los del sombrero*²², est peu présente même si l'on dispose dans le domaine rural de nombreuses enquêtes et études. Les problèmes d'environnement urbain sont plutôt traités à partir de scénarios liés aux risques, mais aussi à partir des médias qui se font largement l'écho des préoccupations des gens lors d'événements catastrophiques. La prise de conscience des risques majeurs telluriques est en cours²³.

Le monde rural : exemples de Pilahuin-Baños et Guaranda

Dans la Sierra, aux différentes perceptions du risque environnemental correspondent les réponses des communautés. Ces réponses sont diverses en fonction de l'autonomie et de la forte ou faible structuration des communautés : si, dans le Sillon inter-andin, la dégradation des sols est préoccupante, les conflits de la propriété de la terre ne laissent aux acteurs bien souvent que l'issue d'un «entassement sur place», en particulier chez les indigènes, ou de migrations des métis vers les villes (Stadel, 1989).

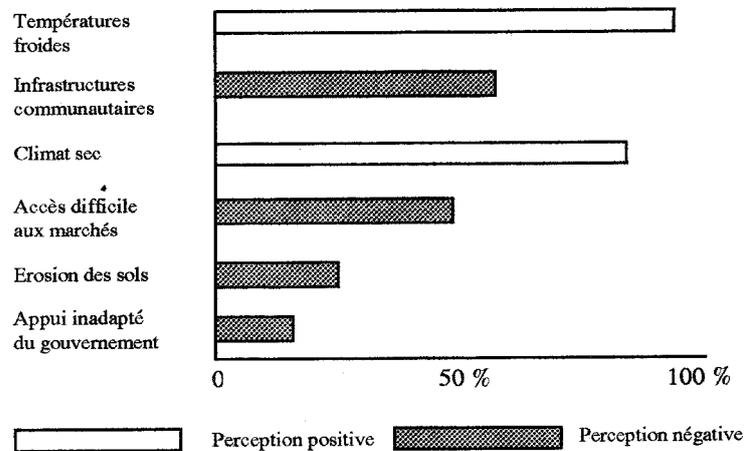


FIGURE 4 - PERCEPTION ACTIVE ET PASSIVE DES PROBLEMES RURAUX (STADEL CH. 1989)

Face aux conflits de la terre et au contrôle de l'eau, face à l'ampleur des dégradations dont les paysans ont conscience de leur ampleur, ceux-ci adoptent des stratégies à caractère individuel ou collectif dont le but principal est de minimiser les risques. Dans les bassins externes de la Sierra occidentale, com-

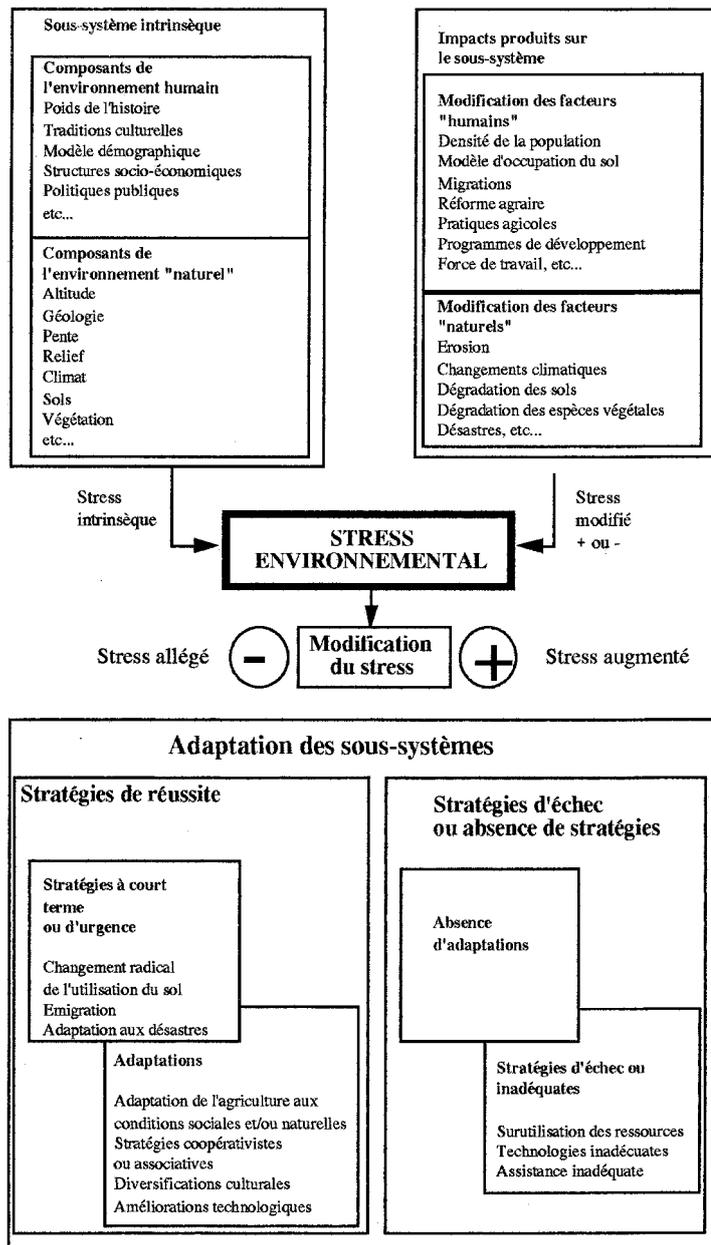
me dans la région de Guaranda, ces stratégies peuvent être exclusivement agricoles, comme l'étagement des cultures, ou sa variante «l'archipel vertical» lorsqu'il est possible, ou bien elles se traduisent par des migrations à finalités multiples. C'est ainsi que l'on peut trouver des agriculteurs d'origine métisse qui migrent définitivement vers les grandes villes, essentiellement Quito ou Guayaquil ; d'autres, de même origine, qui effectuent des migrations différées à finalités non-agricoles : on conserve temporairement la terre pour assurer des revenus destinés à faire étudier les enfants ; enfin les communautés indigènes, par des migrations temporaires agricoles sur le piémont de la Côte, ou des migrations temporaires de très courte durée (sur des chantiers de construction en ville par exemple), effectuent un retour à la terre et pratiquent, dans certains cas des rachats de terres métisses. Ce qui fait craindre à certains une «indigénisation de la Sierra»²⁴. Ce va et vient dans l'appropriation de la terre et son contrôle ne se traduit pas nécessairement par des problèmes d'érosion des sols, tout au moins sur les flancs extérieurs de la Sierra, même si localement ils peuvent être graves. Même si l'érosion est dramatique, le conflit social l'est plus encore.

Reste à définir, dans la gestion du milieu, la perception des tensions environnementales par le paysan. Sur la base d'un certain nombre de facteurs socio-économiques et physiques, le modèle de Ch. Stadel (1989), établi sur un transect allant de la Cordillère occidentale (Pilahuin, à l'ouest d'Ambato) à la Cordillère orientale (Baños, à l'est de Riobamba). À partir d'une matrice fondée sur la perception active ou passive des problèmes rencontrés par une communauté (figure 4), les réponses des paysans permettent d'apprécier leurs perceptions «les plus objectives», hors de ce que l'œil du chercheur en sciences sociales pourrait, a priori, supposer être des contradictions. La mise en parallèle d'un sous-système intrinsèque, regroupant l'environnement humain et l'environnement «naturel» et dont les éléments sont obtenus par études et entrevues, avec les impacts produits sur ce sous-système, recueillis par enquêtes, permet d'évaluer le «stress environnemental», c'est à dire l'impression que peut avoir l'acteur de posséder les moyens de maintenir, et développer s'il le souhaite, son système de production, inséré dans un système rural à base communautaire, ou d'en être dépourvu (figure 5). Dans les deux cas, des adaptations se produisent et se manifestent par des stratégies de réussite, des stratégies d'échecs, ou une absence de stratégie. L'exemple de Stadel sur Pilahuin-Baños confirme la multiplicité de stratégies dans le Sillon central interandin. Les migrations à vocation agricoles, non-agricoles, temporaires ou définitives, rendues plus complexes par la différenciation ethnique dans la région andine, sont aussi une manifestation de cette adaptation au stress environnemental (Poinsot, 1994 et Pouyllau, 1994).

QUELQUES RÉFLEXIONS SUR L'ENVIRONNEMENT URBAIN

Les problèmes d'environnement urbain, et de leur perception, revêtent de plus en plus d'importance dans la société équatorienne²⁵. Une double approche doit être considérée. D'une part, la transformation de l'Équateur d'un pays rural en pays urbain rend plus pressante cette préoccupation : en 1950, l'Équateur est un pays rural avec 71,5 % de sa population vivant et travaillant dans les cam-

FIGURE 5
 MODELE ENVIRONNEMENTAL DE STADEL : TENSIONS ENVIRONNEMENTALES ET RÉPONSES
 SOCIALES DANS LA SIERRA ÉQUATORIENNE (ADAPTÉ PAR MICHEL POUYLLAU, 1993)



pagnes ; en 1960, 65,6 %, en 1980, 56,4 % ; en 1990, le rapport est de 43,6 % de ruraux et 56,4 % d'urbains, sur un total de 10 millions d'habitants environ. En 40 ans à peine, la population urbaine a été multipliée par 6, la population rurale par 1,6, tandis que le taux moyen de croissance était de 4,9 %. C'est ainsi que les deux métropoles dépassent aujourd'hui le million d'habitants, Guayaquil, sur la Costa, 1,5 million, et Quito, dans la Sierra, 1,1 million. D'autre part l'exacerbation de certains problèmes de confort, circulation, pollution, réseaux, touche une frange de citoyens de plus en plus consciente de l'importance de ces problèmes pour son futur. Le débat dépasse donc le simple cadre d'une réflexion limitée aux seuls cercles de ce qui savent et de ceux qui ont le pouvoir de faire changer.

Les catastrophes telluriques et volcaniques qui se manifestent dans de nombreux pays depuis le début des années 1990 ont rappelé à l'Équateur sa situation géographique et géologique. En effet, un problème majeur d'environnement urbain se pose au pays : sa capitale Quito est située au pied du complexe volcanique du Pichincha, et à proximité des trajets des coulées boueuses catastrophiques, de type lahars, du volcan voisin du Cotopaxi. En 1660 la dernière éruption du premier volcan cité aurait déposé une couche de cendres d'une dizaine de centimètres d'épaisseur sur la ville. Les chroniqueurs signalèrent à l'époque les dégâts ; provoqués dans une petite ville peu peuplée et aux maisons peu consolidées ; on peut imaginer les dévastations provoquées maintenant sur une ville moderne. Plus récemment, en 1877, et à partir du volcan Cotopaxi situé à une cinquantaine de kilomètres au sud de Quito (Peltre P., D'Ercole R. 1992), la fonte d'une partie de la calotte glaciaire sous l'effet d'une éruption a provoqué la formation de lahars qui envahirent les vallées voisines, dont celle de Los Chillós à l'est de la capitale. À l'époque les dégâts furent minimes ; aujourd'hui cette vallée est très fortement urbanisée et peuplée de plus de 100 000 habitants. Comme le soulignent Peltre P. et D'Ercole R., la catastrophe de 1877 n'est pas sans rappeler celle d'Armero (1985) en Colombie.

Au scénario volcanique vient s'associer un scénario tremblement de terre du fait de la situation du pays à la suture des plaques Pacifique et Amérique du Sud. Les chroniques ont aussi repris les récits de mouvements violents de la croûte terrestre affectant tout l'Équateur ; Ríobamba, Guaranda et d'autres villes ont été affectées plusieurs fois, la Cordillère orientale en 1987. Compte-tenu des progrès récents dans le domaine de la géologie et de la géophysique, l'hypothèse de tremblements de terres de forte magnitude a été reprise dans un scénario, élaboré par différentes institutions²⁶. Leurs conclusions, sur les effets de ce type de catastrophe, ne sont guère éloignées des réalités vécues de Los Angeles (1994) au mieux, ou de Kobé (1995) au pire. Les dégâts majeurs affecteraient essentiellement le nord de la ville, c'est-à-dire la partie la plus moderne et récente, construite sur des alluvions épaisses, avec dégradation des immeubles et des différents réseaux. C'est dire donc la gravité potentielle des dangers qui menacent Quito. Reste à mettre en place des moyens d'annonce et des moyens de type défense civile.

Moins présents, mais plus récurrents, d'autres problèmes graves demeurent sur les sites urbains. Pour ne prendre que les principaux, à Guayaquil, les contami-

nations de l'embouchure du fleuve Guayas par émissions de produits toxiques, la destruction des mangroves, par l'extension des fermes aquacoles, les contaminations de ces dernières, sont à la mesure de toute zone métropolitaine où enjeux de pouvoirs et autres dysfonctionnements paralysent toute initiative de contrôle et protection. Le problème de l'érosion hydraulique à Quito, rappelé chaque saison des pluies particulièrement violente, est encore compliqué par la canalisation souterraine des principaux torrents qui descendent du volcan Pichincha ; les glissements de terrains atteignent donc des magnitudes importantes dans la ville. Comme en 1986 (De Noni, 1988), ou le 31 mars 1997 dans le secteur quiténien de La Comuna (A. Sierra, 1997), ces derniers rappellent périodiquement à la ville que son magnifique site a été occupé autrefois par de nombreux cours d'eau qui voyaient généralement leur course se terminer dans des lacs, comme celui du site actuel du parc métropolitain de La Carolina. La gestion de ces problèmes, pour Quito, et pour les autres villes de la Sierra, pose encore le problème soulevé pour les catastrophes majeures : un système de sécurité civile est-il à même de fonctionner ? (on imagine à peine ne serait-ce que le fonctionnement du réseau routier de la ville en cas de catastrophe hydraulique).

Reste le quotidien de la ville, problèmes sociaux tout d'abord, mais aussi problèmes environnementaux potentiellement graves car ils mettent en cause une gestion durable des ressources naturelles en tant que ressources considérées selon le type d'appropriation ou d'utilisation. La qualité des services est en régression, qu'il s'agisse de l'approvisionnement en eau, de 81,3 % de foyers équipés en 1986, à 79 % en 1990, de l'assainissement, 73 % en 1980, 63,5 % en 1990, des transports - le tout véhicule à moteur à explosion favorise la pollution atmosphérique -, la qualité des constructions : à Quito 40 % des constructions urbaines ont des déficiences de construction (Carrera De La Torre, 1993).

Quant à la «qualité de la vie et de l'environnement» dans les quartiers marginaux urbains, le problème de «qualité» passe après la survie (une réflexion identique pourrait être faite sur le concept de développement durable appliqué à de nombreux pays du Tiers-Monde²⁷). Un indicateur, élaboré par Marco Velasco (1989, Infodem) et repris par Carrera De la Torre L., tente en partie de répondre à cette question. À partir de divers paramètres pondérés, incluant des services et des critères comme égouts, eau potable, énergie électrique, état des constructions, niveau de formation, emplois, etc., cet auteur estime qu'aucun canton du pays n'est au-dessus de 64 % de satisfaction (100 % étant ce qui correspondrait à un minimum normal) ; Quito : 63,8 %, Guayaquil 56 %, Loja 51,4 %, Colta, au nord de Quito, 11,1 % sont là pour démontrer la situation dramatique d'un certain niveau de qualité de vie, quant à l'environnement...

PISTES DE RECHERCHE

Quelles logiques : mythes et réalités d'une gestion de l'environnement en Équateur ?

La gestion environnementale en Équateur s'organise autour de deux axes : celui de la connaissance des milieux et celui d'une tentative d'un «éco-pouvoir» à multiples facettes. Dans le premier cas, l'abondance des travaux fournis

par les ONG, les communautés de base et certaines structures administratives ou universitaires, constitue une base assez correcte de connaissances pour un pays du Sud, même si les tendances «environnement sans frontières» ne sont pas à exclure. Dans le second cas, entre l'absence d'une réelle politique publique et les nombreuses structures de gestion, ces mêmes ONG jouent le rôle de palliatifs aux déficiences de l'État. L'émergence d'une politique ne peut qu'être entravée par les structures fonctionnelles de l'État, la situation de dépendance et le dualisme de la société : le clientélisme, le système électoral - renvoyant très, pour ne pas dire trop, souvent les élus devant les électeurs, la non réélection immédiate du Président de la République²⁸ -, les oppositions communautaires, le modèle exportateur, ne favorisent pas les actions à long terme, actions intrinsèques d'une bonne gestion environnementale. Les relances d'actions sont donc trop souvent conjoncturelles, suivant en cela plus le calendrier électoral que la crise environnementale²⁹.

On pourrait imaginer que la crise de l'État pourrait favoriser l'émergence d'une politique environnementale «hors-État», ce d'ailleurs auquel prétendent de nombreuses ONG. En réalité, hors quelques cas, et hors les communautés de base qui tentent de résister, comme le souligne Francisco Racines «la majorité des ONG qui travaillent avec les organisations populaires et qui sont nées de la crise des partis politiques de gauche ou de groupes chrétiens, sont engluées dans des discussions et des réunions théoriques et conflictuelles, des manipulations institutionnelles, des défenses d'intérêts particuliers, des cas de corruption ou de détournements de fonds, et une gestion institutionnelle empirique et improvisée» (Racines, 1993 : 83). Plus grave, le même auteur estime que les ONG jouent un rôle de tampon entre le secteur privé et les couches populaires, le premier ne tentant pas de créer un processus d'accumulation à l'intérieur des secteurs populaires, ne tolérant que le développement de mécanismes de subsistance. C'est ce que l'on pourrait appeler, si l'expression existe encore, la crise du capitalisme.

Même si les ONG et les structures gouvernementales n'assument que trop souvent le rôle d'urgence face aux risques, on ne peut oublier leur part active dans la production scientifique et informative. À ce sujet l'importance de cette production et sa qualité se situent à un bon niveau par rapport aux pays voisins (Colombie et Venezuela).

Existe-t-il une politique publique environnementale en Équateur ?

Sur la réalité d'une politique publique environnementale, la prudence est de règle³⁰ même si de nombreuses institutions prétendent collaborer à leur élaboration. En l'état actuel de la présente recherche, il faut plutôt poser quelques questions concernant cette possibilité, questions dont les réponses ne seront d'ailleurs pas toujours évidentes ou possibles.

- 1 - Existe-t-il un ensemble de mesures concrètes qui forment la «substance» de la politique ?
- 2 - Existe-t-il une autorisation contrôlée ou des formes d'allocations de ressources ?
- 3- Existe-t-il des procédures de coercition ?

- 4 - Existe-t-il un cadre général d'action (différent des mesures isolées), construit a priori par le décideur, ou reconstruit a posteriori par le chercheur ?
- 5 - Les buts et les objectifs à atteindre sont-ils définis en fonction de normes et valeurs ?

Les premières pistes de recherche abordées tendent à démontrer l'inexistence d'une politique publique environnementale. Un autre axe de recherche mérite d'être poursuivi, compte tenu, d'une part des incertitudes le concernant, et d'autre part des possibilités d'en extraire plus précisément les grandes lignes d'action du gouvernement et des ONG : c'est celui du problème du financement environnemental par l'étude d'un système de compte du patrimoine naturel. En Équateur on peut estimer que ce système de compte n'est pas fonctionnel, même si certains éléments sont en cours d'élaboration. Mais cette piste exige un autre type de réflexion que celui qui a présidé à la présente étude. Des projets de recherche sur l'économie de l'environnement ont été engagés par le Consejo Nacional de Desarrollo-CONADE (Conseil National pour le Développement).

Quels acteurs, quels territoires ?

Méritent aussi approfondissement de nombreuses autres interrogations :

- 1 - Quelle est la perception par les acteurs, qu'ils soient ruraux ou urbains, de l'environnement et de sa gestion ?
- 2 - Quels rôles jouent les acteurs politiques, les groupes économiques ?
- 3 - Existe-t-il un effet accélérateur de la dette externe sur la dégradation environnementale ?
- 4 - Les actions des acteurs de base ont-elles été correctement prises en compte, même si leurs stratégies de survie provoquent encore trop souvent la condescendance ou l'indifférence ? (voir l'adage technocratique «on sait bien que le paysan, par ses pratiques culturelles provoque l'érosion, donc protégéons»).
- 5 - Les conflits liés au contrôle de la terre, qu'il s'agisse de l'espace-producteur ou de l'espace-protégé peuvent-ils entraîner une nouvelle territorialisation ?

Toutes ces questions, et bien d'autres sans doute qui font appel aux sciences naturelles, à la sociologie, l'anthropologie, la politologie, la géographie, l'économie, le droit, etc..., méritent que l'on y réfléchisse à condition de prendre en compte aussi les acteurs et leurs territoires.

NOTES

- 1 Cet article reflète un état d'avancement du Programme de recherche Politiques publiques, environnement, acteurs en Colombie, Équateur et Venezuela (UMR REGARDS CNRS-ORSTOM). Les idées exprimées ici ont fait l'objet de présentations orales lors de séminaires.
- 2 L'auteur tient à remercier les personnes suivantes pour leur participation aux réflexions qui ont conduit à la publication de cet article, Juan Hidalgo, Pontificia Universidad Católica del Ecuador-Quito, Yves Poinot, Université de Pau et des Pays de l'Adour, Fabien Pouille, Institut Français d'Etudes Andines-Quito.
- 3 Développé par l'avocat chilien Godofredo Stutzin dans un article publié en 1984 sous le titre :

UNE GESTION ENVIRONNEMENTALE FOISSONNANTE EST-ELLE EFFICACE ?

«Es un imperativo ecológico reconocer los derechos de la naturaleza (c'est un impératif écologique que de reconnaître les droits de la nature)», *Rev. Ambiente y Desarrollo*, Centro de Investigación y Planificación del Medio ambiente, Universidad de Santiago de Chile. N° 1, dic. 1984.

- 4 Instituto Ecuatoriano Forestal de Areas Naturales y Vida Sylvestre, rattaché à la Direction nationale des aires naturelles et de vie sylvestre du Ministère de l'Agriculture et de l'Elevage.
- 5 Voir Banco de Datos de Legislación conservacionista, protectora de la naturaleza y medio ambiente, établi par la Fundación Natura.
- 6 Programme national de régionalisation agricole mis en place et développé par le Ministère de l'Agriculture et l'Elevage et l'Agence française de coopération ORSTOM (voir P. Gondard, 1981-1983).
- 7 On retrouve ainsi dans de nombreuses institutions des travaux sur :
 - La formulation et l'adoption d'une politique,
 - La préparation et l'adoption de programmes et plans pour le développement des activités publiques et/ou privées, la formulation détaillée des projets spécifiques,
 - Des ressources documentaires,
 - Des ressources dans le domaine de la législation, lois, décrets, règlements, ordonnances, normes, etc..., et des études sur leur applicabilité aux situations nationales, ou locales,
 - Des projets de construction et gestion d'ouvrages et leur propre réalisation,
 - De l'administration financière,
 - De la recherche scientifique appliquée aux problèmes environnementaux et de conservation,
 - Des réflexions sur les problèmes de police, sécurité publique et défense nationale.
- L'Équateur est loin de manquer de matière à réflexion sur les problèmes environnementaux. Reste peut-être à l'organiser et à faire participer, effectivement, les acteurs.
- 8 La participation des fonds privés nationaux est en cours d'étude, elle n'est donc pas traitée ici. Elle semble être à la fois assez faible, mais répartie entre les particuliers et les institutionnels (ceux-ci étant majoritaires quant à l'importance).
- 9 Au Venezuela, autre pays en cours d'étude, en 1995 le budget total de l'État atteignait 8,4 milliards de dollars US, dont \$ 371 millions, soit 4,4 %, étaient attribués au Ministère de l'Environnement (Sources MARNR).
- 10 Voir : Cooperación brindada por la Comunidad Europea y sus países miembros a Ecuador en el año 1991, Quito 1992.
- 11 Dans le champ latino-américain et hispanique voir à ce sujet les différentes expériences signalées dans : C.A. Quesada Mateo (1992)- El canje de deuda externa para promover la conservación de los recursos naturales. Guia FAO Conservación, n° 23. FAO. Roma. 73 p., et, pour les aspects conceptuels, voir : L.M. Jimenez Herrero (1989)- Medio ambiente y desarrollo alternativo. IEPALA Textos, Madrid, 445 p. Pour les aspects détaillés concernant l'Équateur, voir J.C. Cuellar (1992) et R. Sevilla Sevilla R. (1987).
- 12 Voir ci-après, dans la 3e partie, la répartition et la description géographique de ces aires.
- 13 ou «on respecte la Loi, mais on ne l'applique pas», expression populaire dans de nombreux pays latino-américains, comme ailleurs.
- 14 En ce qui concerne les collectivités territoriales, l'Équateur est divisé en provinces, cantons, paroisses ; certains groupes d'acteurs, essentiellement indigènes, mais pas nécessairement, pouvant constituer des communautés à vocation foncières, sur des bases fortement identitaires.
- 15 Il ne s'agit pas ici, pour le moment, de construire un développement sur la perception de l'environnement-territoire par les acteurs «d'en haut», qu'il s'agisse des politiques, ou des opérateurs-aménageurs.
- 16 Pour les définitions de chaque types d'aires protégées : voir Fundación Natura (1991), p. 22 et suivantes.
- 17 Au nom de la protection des espèces, et compte-tenu des dégradations biologiques reconnues ou supposées faites par les populations locales, le contrôle de la chasse et de la pêche est théo-

- riquement strict. En fait deux types de prélèvements existent : ceux par braconnage, qu'il soit à grande échelle (Amazonie) ou petite échelle, ceux par chasse traditionnelle, tolérée.
- 18 Voir Kimerling J (1993) : *Crudo amazónico*, sur les conflits opposant les compagnies pétrolières et les populations amazoniennes.
- 19 Voir les références bibliographiques suivantes : dans la littérature hispanique, Schmidt W. (1992)- *Ecología y economía : una relación imposible ?* p. 46 ; en français (mais traduit de l'allemand) Sprenger R.U. (1995)- *Croissance économique et protection de l'environnement : les thèses en présence*.
- 20 Voir pour l'ensemble du problème amazonien Kimerling J (1993)- *Crudo amazónico*, déjà signalé et B. Dubaele (1997).
- 21 D'autres conflits, autrement plus graves, agitent cette région, voir les affrontements répétés entre l'Équateur et le Pérou pour la délimitation de la frontière dans la Cordillère du Condor et le Río Cenepa (janvier 1995).
- 22 « Ceux du poncho et ceux du chapeau » pour traduire la dichotomie indigènes-paysans et bourgeois des villes.
- 23 Voir à ce sujet, P. Peltre (1989), P. Peltre, R. D'Ercole (1992), B. De Noni. et alii. (1988).
- 24 Cette pratique est loin d'être généralisée et ne débouche pas nécessairement sur un enrichissement des communautés indigènes, puisqu'elles rachètent bien souvent les mauvaises terres que délaissent les métis, tandis que les bons terroirs basculent vers les haciendas. Voir à ce sujet l'analyse faite par un économiste équatorien, Hugo Dutan, dans l'article du Monde Diplomatique de Maurice Lemoine (nov. 1994, p. 18).
- 25 Voir L. Carrera De La Torre, 1993, La gestión ambiental en el Ecuador, les travaux de l'ORSTOM, P. eltre R. D'Ercole, B. De Noni, ou l'*Atlas Informatisé de Quito*.
- 26 Voir *The Quito, Ecuador, Earthquake Risk Management Project*, Escuela Politécnica Nacional, *Geohazards International, Ilustre Municipio de Quito*, ORSTOM-Quito, OYO Corporation. May 1994.
- 27 Voir M. Pouyllan , S'enrichir ou se développer : mythes et réalités du «pétrole vert» au Venezuela. Séminaire STRATES URA 142 CNRS -Université Paris 1 : Epistémologie des problèmes d'environnement, «sur le développement durable» 14 février / 14 mars 1995.
- 28 Ce système électoral à rythme rapide étant destiné à éviter les trop fâcheuses tendances à l'instauration et à la permanence d'un pouvoir fort.
- 29 Ce cas de figure n'est pas spécifique à l'Équateur et il dépasse largement le cas environnemental. Les applications des politiques d'ajustement structurel obéissent aussi aux rythmes électoraux, voir F. Racines F., *Ajuses estructurales en los Andes, impactos sociales y desarrollo*. Ed. Abya-Yala. Quito. p. 59-130. Sur le problème des cycles long ou courts concernant les politiques publiques et l'environnement et sur le problème de l'inertie, voir J. Theys, 1995.
- 30 La même question est d'ailleurs posée concernant des pays du Nord, comme la France.

BIBLIOGRAPHIE

- ARDEN-CLARKE C. (1991). *El acuerdo general sobre tarifas, comercio (GATT), la protección ambiental y el desarrollo sustentable*. Fundación Natura, Documento de discusión del World Wide Fund for Nature, Quito, 68 p.
- BOURGUINAT H. (1973). « L'économiste et l'environnement : propos liminaires ». *Economies et Sociétés*, sept. 1973, p. 1515.
- BUSTAMENTE T. (1992). Relaciones entre deuda externa y conservación : pasos dados y posibles pasos futuros. Dans : *Deuda externa, desarrollo y ecología*. Fondad-CAAP, Quito, p. 47-79.

- CAHIERS FRANÇAIS (Les) (1991). *Environnement et gestion de la planète*. La Documentation Française, n° 250, mars-avril 1991, Paris, 132 p.
- CARRERA DE LA TORRE L. (1993). *La gestión ambiental en el Ecuador*. Ministerio de Relaciones Exteriores. Quito. 265 p.
- COMOLET A. (1994). *L'évaluation et la comptabilisation du patrimoine naturel, définitions, méthodes et pratiques*. Collection «Environnement», L'Harmattan, 1994, 258 p.
- CONADE (1988). *Plan maestro de desarrollo conservacionista de la Provincia de Galápagos*. Quito.
- Country Report*, 3rd quarter 1994, Ecuador.
- CUELLAR J.C. (1992). Los procesos de canje de deuda por naturaleza : algunas críticas sobre las posiciones del debate. In : *Deuda externa, desarrollo y ecología*. Fondad-CAAP, Quito, p. 95-112.
- DE NONI B. et alii. (1988). « Drainage urbain et accidents climatiques à Quito (Équateur) : analyse d'un cas récent de crues boueuses ». *Cahiers des Sciences Humaines*, vol. 24, n° 2, p. 225-250.
- DUBAELE B. (1997)- « El reto del medioambiente en la Amazonia : actores, territorios y dinámicas espaciales en el nororiente ecuatoriano ». Communication in : *49° Congreso Internacional de Americanistas, Simposio GEO 07, La problemática ambiental en América andina (7-11 juillet 1997)*. Quito.
- « Environnement et gestion de la planète ». In : *Cahiers français*, n° 250, mars-avril 1991, La Documentation Française, Paris, 132 p.
- FLÓREZ MALAGÓN A. et MEDINA L.F. (1992). Algunos problemas acerca del manejo internacionalizado del ambiente en el Tercer Mundo. *Cuadernos de Agro-industria y economía rural*, n° 28, primer semestre 1992, Santafé de Bogotá. p. 79-88.
- FUNDACIÓN NATURA (1990). *Acciones de conservación con fondos de canje de deuda externa en el Ecuador, programa de conservación*. Quito.
- FUNDACIÓN NATURA (1991). *Acciones de desarrollo en zonas de influencia de áreas protegidas*. Quito, 335 p.
- FUNDACIÓN NATURA (1992). *Acciones de desarrollo y áreas naturales protegidas en el Ecuador (síntesis)*. Quito, 31 p.
- GEORGE S. (1992). *L'effet boomerang, choc en retour de la dette du tiers monde*. La Découverte, Essais. Paris, 291 p.
- GONDARD P. et alii (1981-1983). *Dix cartes en couleurs, 1/200 000 utilisation actuelle des sols et des formations végétales dans la Sierra de l'Équateur*. MAG-Orstom, Quito.
- GRENIER Ch. (1994). « De l'espace marginal à l'espace pionnier frontalier : ouverture et attraction des Galapagos ». *L'Espace Géographique*, 1994, n° 3, p. 250-262.
- GRENIER Ch. et de MIRAS C. (1994). Les Galápagos : du mythe d'un espace vierge au partage disputé de la rente. *Cahiers des Sciences Humaines*, ORSTOM, vol. 30, n° 4, 1994, p. 645-666.
- GRIVALJA de DAVILA A. (1991)- *Guía de Organismos Culturales y de Investigación en el Ecuador*. Gerencia de Difusión Cultural, Banco Central del Ecuador. Quito, 415 p.
- GUZMAN M.A. (1994). *Bicentralismo y pobreza en el Ecuador*. Corporación Editora Nacional, Universidad andina Simón Bolívar, Sociedad alemana de cooperación. Quito, 328 p.

- INSTITUTO GEOGRÁFICO MILITAR (IGM), INSTITUTO PANAMERICANO DE GEOGRAFÍA E HISTORÍA, SECCIÓN NACIONAL DEL ECUADOR (IPGH), INSTITUT FRANÇAIS DE RECHERCHE SCIENTIFIQUE POUR LE DÉVELOPPEMENT EN COOPÉRATION (ORSTOM) (1992). *Atlas infográfico del espacio y política urbana/Atlas infographique de Quito : socio-dynamique de l'espace et politique urbaine*. 41 planches bilingues (espagnol/français), 297 p.
- JIMÉNEZ HERRERO L.M. (1989). *Medio ambiente y desarrollo alternativo*. IEPALA Textos, Madrid, 445 p.
- KIMERLING J (1993). *Crudo amazónico*. Ed. Abya-Yala. Quito. 152 p.
- LACOUR C. (1994). « Intégration environnement-aménagement : fondements théoriques ». In : *Revue d'Economie régionale et urbaine*, ADICUEER, 1994, n° 4, p. 537-556.
- LANDÁZURI H. et JIJÓN C. (1988). *El medio ambiente en el Ecuador*. ILDIS Editores, Quito, 226 p.
- LASCOUMES P. (1994). *L'éco-pouvoir, environnements et politiques*. Editions La Découverte, Textes à l'appui, série écologie, Paris. 320 p.
- LAUER W. (1993). « Human development and environment in the Andes : a geoecological overview ». In : *Mountain Research and Development*, vol 13, n° 2, May 1993, University of California Press, p. 157-166
- LEMOINE M. (1994). « La révolte très politique des Indiens d'Équateur ». In : *Le Monde Diplomatique*, novembre 1994, p. 18-19.
- MALDONADO A. et alii (1989). *1992 : 500 años de resistencia india, las nacionalidades indígenas en el Ecuador, nuestro proceso organizativo*. TINCUI-CONAIE et Abya-Yala Ed, Quito, 317 p.
- MIRAS (de) C. (1997). « Les Iles Galápagos, un développement insoutenable ? » *Cahiers des Amériques Latines*, N° 21. Paris. p. 55-73.
- MULLER P. (1994). *Les politiques publiques*. Que sais-je ? n° 2534, PUF, Paris, 127 p.
- PÀEZ J.C. (1991). *Introducción a los métodos de evaluación de impactos ambientales*. Fundación Natura, Quito. 58 p.
- PELTRE P. (1989). « Quebradas y riesgos naturales en Quito, período 1900-1988 ». In : *Riesgos naturales en Quito, Estudios de Geografía*, n° 2, Quito, Corporación Editora Nacional, 92, p. 45-91.
- PELTRE P. et D'ERCOLE R. (1992). « La ville et le volcan. Quito, entre Pichincha et Cotopaxi ». In : *Cahiers des Sciences Humaines. Recompositions sociales en Amérique latine*. vol. 28, n° 3, p. 439-460.
- POINSOT Y., POUILLE F. et POUYLLAU M. (1994). « Crecimiento demográfico y organización del espacio : ensayo de modelización de los procesos activos en la Provincia de Bolívar, Ecuador ». *Coloquio Internacional « representación cartográfica y dinámica de cambio en los Andes : identificar, interpretar, comunicar »*. Centro Regional de Estudios Andinos «Bartolomé de Las Cases», Instituto Francès de Estudios Andinos, Cusco, 21 p.
- POINT P. (1991). « De la connaissance à la maîtrise de l'environnement. Le prix de la nature ». In : *Environnement et gestion de la planète. Cahiers français*, n° 250, mars-avril 1991, La Documentation française, Paris, p. 39-44
- POUYLLAU M., ROSSI G. et alii. (1994). *Dynamique des versants montagnards tropicaux, discontinuités et linéarités de développement en Équateur, au Rwanda et au Viet-Nam*. UMR REGARDS CNRS-ORSTOM et Université Michel de Montaigne-Bordeaux III, Programme Environnement CNRS, 126 p.

- QUESADA MATEO C. A. (1992). « El canje de deuda externa para promover la conservación de los recursos naturales ». *Guía FAO Conservación*, n° 23. FAO. Roma. 73 p.
- RACINES F. (1993). « Ajustes estructurales : impactos y efectos, estudio del caso ecuatoriano ». In : *Ajuste estructural en los Andes. Impactos sociales y desarrollo*. Ed. Abya-Yala, Quito, p. 59-130.
- SAAVEDRA BALZA L. (1992). *La protección jurídica del ambiente, una introducción a la práctica*. Publicaciones IPF-Inversiones Prieto Figueroa. Caracas, 126 p.
- SCHMIDT W. (1992). « Ecología y economía : una relación imposible ? » In : *Deuda externa, desarrollo y ecología*. Fondad-CAAP, Quito, p. 29-46.
- SERRANO V. (1988). *Ecología y derecho*. FESO, Quito, 358 p.
- SEVILLA R. (1987). « Mecanismos financieros para la conservación ». Fundación Natura. Quito (cité dans *World Wildlife Fund Letter*, n° 1, 1988).
- SEVILLA R. (1992). « Conversión de deuda por naturaleza : la experiencia ecuatoriana ». In : *Deuda externa, desarrollo y ecología*. Fondad Andino. Quito. p. 113-129.
- SIERRA A. (1997). « La Comuna : les facteurs de vulnérabilité expliquant l'accident du 31 mars 1997 (Quito, Équateur) ». Communication in : *49° Congreso Internacional de Americanistas, Simposio GEO 07, La problemática ambiental en América andina (7-11 juillet 1997)*. Quito.
- STADEL Ch. (1989). « The perception of stress by «campesinos» : a profile from the Ecautorian Andes ». In : *Mountain Research and Development*, Vol. 9, n° 1, Feb. 1989. p. 35-49. The UNU-International Mountain Society, Boulder. Co.
- The Quito, Ecuador, Earthquake Risk Management Project*, Escuela Politécnica Nacional, Geohazards International, Ilustre Municipio de Quito, ORSTOM-Quito, OYO Corporation. May 1994. 34 p., 1 carte.
- THEYS J. (1995). « Prospective de l'environnement : la nature est-elle gouvernable ? » In : *Problèmes économiques*, La Documentation Française, n° 2407, 18 janvier 1995. p. 1-7 (article extrait de *Economie et Sociétés*, n° 74-75, 1994).
- THOENIG J. C, MENY Y. (1990). *Les politiques publiques*. PUF. Paris.
- VAREA A-M., MALDONADO A-M., BARRERA C. (1993)- *Encuesta Directorio Verde, organismos ambientales en Ecuador*.
- WEBER J. L. (1990). « Un instrument de connaissance d'aide à la décision : les comptes du patrimoine naturel français ». *Revue Economique*, mars 1990.

RÉSUMÉ - RESUMEN - ABSTRACT

La question des politiques publiques, dans le domaine environnemental, fait l'objet d'un débat public en Équateur. Au-delà de la médiatisation des problèmes propres au sous-continent, dont la déforestation amazonienne en est l'exemple majeur, le lent cheminement des concepts de politiques publiques vers les pratiques de gestion (efficace ou non, telle est la question posée) est analysé dans ce pays dont la bicéphalie traditionnelle entretient un État aléatoire, proie d'une multitude bigarrée d'ONGs. Il s'agit donc de tenter de démontrer la présence effective (ou l'absence) de politiques publiques dans cette gestion, le rôle des acteurs dans la formulation de ces mêmes politiques, tant dans le contenant (appareil de l'État) que dans le contenu normatif (programmation institutionnelle, relations entre les acteurs et facteurs de coercition).

La cuestión de las políticas públicas ambientales constituye un debate público en Ecuador. Más allá de la mediatización de problemas específicos al subcontinente, como la deforestación amazónica, se analiza la larga caminata de los conceptos de políticas públicas hacia las prácticas de manejo (eficaz o no, tal es la pregunta) en un país cuya bicefalia mantiene un Estado aleatorio, presa de una abigarrada multitud de ONGs. Se trata entonces de mostrar la presencia efectiva (o la ausencia) de políticas públicas en este manejo, el papel de los actores en la elaboración de éstas, tanto en el continente (aparato del Estado) como en el contenido normativo (programación institucional, relaciones entre los actores y factores de coercición).

D O S S I E R

LE MERCOSUR : DYNAMIQUES ET INCERTITUDES D'UN PROCESSUS D'INTÉGRATION

Mario Rapoport

Ricardo Seitenfus

Deisy Ventura

Claudio Jedlicki

Martine Guibert

Philippe Waniez & Violette Brustlein



Photographie n° 3 : *Le barrage d'Itaipú*. Bâti sur le Paraná par le Brésil et le Paraguay, le barrage d'Itaipú a été une source de conflits entre les pays de la région, mais a favorisé les processus d'intégration, avant même la création du Mercosur. (Cliché Sébastien Velut).

MERCOSUR : LA CONSTRUCTION HISTORIQUE D'UN ESPACE RÉGIONAL*

MARIO RAPOPORT**

L'espace économique et géopolitique actuel connu sous le nom de Mercosur est né du traité de Tordesillas, signé en 1494 par les rois catholiques et Jean II du Portugal. Ce traité apportait des modifications à la bulle papale dictée un an plus tôt par le Pape Alexandre VII. Il stipulait que la Couronne de Castille et d'Aragon gardait tous les territoires situés à 370 lieues à l'Ouest des îles du Cap-Vert, laissant ainsi à la colonie portugaise les terres qui allaient devenir le Brésil. Deux siècles plus tard, devant le danger que présentait le Brésil, entre autres choses (la contrebande, les avancées commerciales des Anglais), le roi Charles III dut essayer de reprendre des positions dans la région, grâce à une série de dispositions et d'actions militaires (comme l'expulsion des Anglais hors des îles Malouines), dont l'axe central fut la création de la vice-royauté du Rio de la Plata en 1776. C'est de là que plus tard allait naître dans la région un deuxième pays indépendant : la République d'Argentine.

Comme au jeu de dominos, les pièces restantes du futur cadre Mercosur prirent place au fur et à mesure que les différentes parties de l'empire colonial se séparèrent de la Couronne espagnole. D'abord le Paraguay, en 1813, dont les frontières correspondent pour ainsi dire à celles du gouvernement de Guairá, créé par l'Espagne en 1617 avec Assomption pour capitale. L'indépendance du Paraguay fut le reflet d'une histoire singulière, puisque d'une part, la deuxième fondation de Buenos Aires et la création de la vice-royauté du Rio de la Plata entraient l'accès menant au Pérou, et que d'autre part les missions jésuites permirent de retenir l'invasion des « Broussards » venant de l'Est.

Il ne manquait que le dernier membre, la République Orientale d'Uruguay, où le vieux conflit Portugal-Espagne se prolongea lors de la fondation de la Provincia Cisplatina qui annexa la *Banda Oriental* au Royaume Uni du Brésil. Dès 1828, après une guerre, l'Argentine et le Brésil reconnaissaient son indépendance.

* Traduction d'Aline Gracias

** Directeur de l'Institut de recherches en histoire économique et sociale, Université de Buenos Aires.

Le traité de Tordesillas mettait fin à l'agencement des pays de la région s'effectuant au rythme des rivalités entre le Portugal et l'Espagne d'abord, puis entre l'Argentine et le Brésil. Mais aujourd'hui, l'histoire semble vouloir effacer les traits fortement marqués du passé. Le monde a changé, et la proximité, qui autrefois favorisait les conflits, les guerres et les nationalismes poussés à l'extrême, incite aujourd'hui à une réalité bien différente, celle de l'intégration et de la coopération, basée sur l'unité régionale, qui se traduit par le Marché commun du Sud.

Mais le chemin fut semé d'embûches. La guerre de la Triple Alliance, la plus importante de la région, vit s'affronter le Paraguay et trois pays qui constituent aujourd'hui le Mercosur: l'Argentine, le Brésil et l'Uruguay, conflit que certains hommes politiques lucides comme J.B. Alberdi qualifièrent de « criminel ». Plus tard, étant donné que les pays de la région s'intégraient dans l'économie mondiale et renforçaient leurs institutions politiques et économiques, les différences et les rivalités entre l'Argentine et le Brésil devinrent caractéristiques de la vie dans le cône Sud du continent, sans toutefois arriver à des conflits armés. En passant des différences de fortes personnalités politiques, comme celles du baron de Rio Branco et d'Estanislao Zeballos, aux désaccords économiques concernant l'utilisation des ressources hydriques de la Cuenca del Plata dans les années 1960-1970, les deux pays se retranchèrent derrière leurs frontières en se tournant le dos. La position économique internationale de chacun d'entre eux joua certainement un rôle. Tandis que l'Argentine restait liée à l'Europe et surtout à la Grande-Bretagne depuis le début du modèle d'exportation des produits agricoles, le Brésil, avec ses marchés principaux situés en Amérique du Nord depuis la fin du XIXe siècle, ressentait de plus en plus l'influence des États-Unis. Ces liens influencèrent sans aucun doute les positions politiques des deux pays dans l'ordre international, et les différences les plus marquées se firent sentir pendant la Deuxième Guerre mondiale, quand le Brésil soutint les puissances alliées et que l'Argentine choisit la neutralité durant la plus grande partie du conflit. Dorénavant, certaines personnes allaient voir le gouvernement brésilien comme le défenseur d'une sorte de « sous-impérialisme nord-américain » dans la région, tandis que l'Argentine faisait montre d'un nationalisme anti-nord-américain. Mais cette image ne correspondait pas à la réalité, puisque l'un comme l'autre connurent en fait des procédés de développement économiques et politiques singuliers, traversés par de durs conflits, des progrès et des récessions qui contribuèrent sans doute grandement à l'indifférence concernant l'élaboration de politiques communes ou d'alliances à long terme.

Néanmoins, dans les deux pays comme dans d'autres de la région, il existait également des tendances opposées qui établissaient depuis longtemps déjà la nécessité de concrétiser à différents niveaux la coopération économique et politique qui mènerait à l'unité que beaucoup considérait comme impensable. Le fondement de ces projets de coopération était matériel -comme le montre un document inédit du Foreign Office britannique des années 1940, déjà à cette époque, caractérisée par une apparente rivalité, « les relations économiques (étaient) très importantes ». Le document précisait : « le Brésil, par exemple, achète 1 million de tonnes de blé par an, et a commencé à se fournir en ciment portland, en appa-

reils électriques, fruits, laine, produits pharmaceutiques et chimiques, pendant que les exportations du Brésil vers l'Argentine, qui étaient déjà considérables, ont augmenté de plus de 40 millions de pesos argentins après les accords de 1940 et 1941. Ces exportations sont, il est vrai, essentiellement composées de textiles, secteur dans lequel l'Argentine commence à être concurrentielle » R.A. Humphreys, un autre fonctionnaire britannique qui devint par la suite un historien reconnu, analysait les potentialités de l'Argentine et du Brésil et en tirait la conclusion que « Le Brésil a de fortes chances de devenir la puissance industrielle principale d'Amérique du Sud ». Il se basait sur différentes données : une économie plus équilibrée au niveau régional et sectoriel, une plus grande abondance de ressources minières pour le développement d'une industrie lourde (en dépit de son désavantage pétrolier) et un marché interne aux possibilités d'expansion plus larges. L'Argentine par contre, bien qu'en possession des moyens nécessaires pour devenir l'un des plus gros producteurs agricoles, dépendait de marchés qui jusque là ne s'étaient pas montrés très satisfaisants². Ce n'est pas par hasard que les Britanniques consacraient plusieurs rapports secrets à l'analyse de ces questions, ayant à cette époque-là de grands intérêts dans la région.

Cette réalité qui rapprochait les deux voisins les plus importants de la région n'était pas étrangère aux hommes d'État et aux intellectuels des deux pays qui, depuis la fin du XIX^e siècle commençaient à faire des propositions d'intégration continentale dont certaines visaient la formation d'un bloc composé par des pays du cône Sud. Ainsi, Federico Seeber proposa en 1906 la mise en place d'un bloc douanier semblable au Zollverein allemand, basé sur l'union politique des pays suivants : Argentine, Brésil, Chili, Uruguay, Pérou, Bolivie et Paraguay³. Ricardo Pillado, directeur du Commerce et de l'Industrie en Argentine, présenta à son tour et à la même époque un projet différent basé sur la promotion du libre-échange entre les pays frontaliers de l'Argentine par la suppression des barrières fiscales entre ces nations⁴. Mais la proposition la plus importante de cette période fut celle d'Alejandro Bunge, qu'il développa lors d'une conférence tenue à Mannheim en 1909, et qu'il élargit dans les années suivantes puis en fit un chapitre de son livre *Una Nueva Argentina*, publié en 1940. Bunge envisageait une intégration économique par étapes qui pourrait commencer par l'Argentine et l'Uruguay (« l'Unión del Plata »), suivis du Paraguay, du Chili et de la Bolivie, et éventuellement du Brésil. Il est intéressant de noter que Bunge parlait déjà de la concrétisation éventuelle d'une Union Douanière européenne (proposée par le gouvernement allemand en 1926), et d'un bloc similaire en Amérique du Nord. La réalisation de comparaisons entre les trois blocs mentionnés en fonction de plusieurs indicateurs économiques mena Bunge à la conclusion que l'« Union Douanière du Sud » (comprenant le Brésil) serait l'une des premières du monde dans des secteurs comme divers produits minéraux et matériels stratégiques, l'élevage et une grande diversité de produits agricoles. Quant au commerce inter-régional, il aurait occupé (vers 1940) la cinquième place dans le monde⁵. À la même époque, des projets similaires s'organisaient dans d'autres pays de la région, comme ceux des chiliens Guillermo Subercaseaux et Eliodoro Yanez qui défendaient la constitution d'une Union Douanière du Sud menant à une union économique des pays de la région⁶.

Souscrit par les ministres des Affaires étrangères des trois pays en 1915, le traité de l'ABC (Argentine, Brésil, Chili), bien qu'animé par des motivations politiques et stratégiques, la médiation dans le conflit Mexique- États-Unis, laissait entrevoir la possibilité d'une « entente économique » entre les trois pays par un régime de commerce préférentiel et de concessions réciproques. Malgré tous les conflits et les tensions avec l'Argentine, le baron de Rio Branco lui-même avait, des années plus tôt, lutté avec ténacité pour la concrétisation du traité, « afin de contrebalancer la puissance de l'Amérique du Nord » dans la région⁷.

Dans les années 1930 et 1940, les initiatives allant dans ce sens se multiplièrent. Nous pouvons citer l'une des plus importantes, l'accord signé en octobre 1940 par les ministres des Finances de l'Argentine et du Brésil, Pinedo et Souza Costa. Cet accord établissait un régime d'échange progressif entre les deux pays, par le commerce d'articles qui ne seraient fabriqués par aucun d'entre eux, moyennant la garantie que cet échange ne soit pas grevé de droits douaniers sur une période de 10 ans.

Ces recommandations faisaient partie du plan de Reprise Economique mis en œuvre par le ministre Federico Pinedo en 1940, et qui cherchait, à travers le développement du commerce avec le Brésil, à compenser les problèmes créés à l'intérieur du triangle économique Angleterre-Argentine-Amérique du Nord. Finalement, les ministres des Affaires étrangères, Oswaldo Aranha pour le Brésil et Enrique Ruiz Guiñazu pour l'Argentine, signaient le 21 novembre 1941 un traité argentin-brésilien sur le libre échange progressif, dont le but était d'établir dans le futur « une union douanière (...) ouverte à l'adhésion des pays limitrophes »⁸. Les gouvernements se succédèrent, mais les initiatives d'intégration économique se poursuivirent. Dans les années 1950, c'est le gouvernement de Perón qui reprend l'idée de constituer un zollverein sud-américain, et plus particulièrement entre les pays du cône Sud. La plus grande réussite fut la signature en février 1953 de l'acte de Santiago entre l'Argentine et le Chili, suivi d'accords économiques similaires avec le Paraguay, l'équateur et la Bolivie. Mais l'objectif principal de Perón était de faire participer le Brésil dans des accords de ce genre, projet qui ne connut pas de suite malgré l'inclination favorable du président Getulio Vargas. La rivalité traditionnelle des deux pays au niveau régional et l'influence des États-Unis constituèrent à ce moment-là des obstacles insurmontables à la réalisation de ces rapprochements⁹.

La création de l'Alalc (Association latino-américaine de libre échange) en février 1960 se basait sur ces antécédents, auxquels il faut ajouter l'Opération Pan-Americana lancée à l'époque par le président brésilien Juscelino Kubitschek. Mais la principale instigatrice de la nouvelle association, qui devint réalité au traité de Montevideo, fut la Cepal (Commission Économique pour l'Amérique latine), institution inspirée des idées de l'économiste argentin Raúl Prebisch, le secrétaire général d'alors. Les projets de la Cepal constituaient une nouvelle alternative, différente de celles des autres institutions de la région, comme l'OAE, dont le contenu était plus politique, en essayant d'obtenir une intégration économique interaméricaine qui prendrait d'abord en compte les intérêts de la région. Pourtant, après plusieurs années de négociations, l'Alalc ne parvenait pas à surmonter l'une des premières étapes du processus d'intégration: la créa-

tion d'une zone de libre échange. « À la fin des années 1960, l'étape « formelle » fut peu à peu abandonnée pour en venir à une intégration « informelle » en se servant de « projets » à la place des compromis « formels et totalisateurs » qui avaient échoué »¹⁰.

Dans une autre ligne d'idée visant une plus grande coopération entre voisins, le traité de la Cuenca del Plata était signé en 1969 par l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay, la Bolivie et le Paraguay. Il s'agissait de tenter l'intégration physique de cette région afin d'utiliser à leur maximum les ressources hydriques et de perfectionner l'infrastructure des transports et des communications¹¹. D'autre part, les pays de la région andine signaient l'accord de Carthagène, plus connu sous le nom de Pacte andin, qui tentait d'approfondir les stratégies d'intégration entre les pays appartenant à la même zone économique.

Au même moment, les expériences latino-américaines se poursuivaient. En octobre 1975, la création du Système économique latino-américain tentait d'apporter des réponses à l'épuisement des projets d'intégration de la Cepal établis dans les années 1970 : ses objectifs se voulaient davantage politiques qu'économiques et soulignaient que la coordination des politiques des différents pays devait précéder leur intégration. Il y eut une tentative de consolidation de ces projets en août 1980, avec la signature d'un autre traité de Montevideo qui vit naître l'Association latino-américaine d'intégration (Aladi). Cette organisation aux objectifs plus ambitieux que l'Alalc cherchait, par une évolution graduelle et progressive, à se diriger vers la création d'un Marché commun latino-américain. Mais elle pécha par volontarisme, et ses objectifs trop généraux et diffus constituèrent un obstacle à la signature d'accords concrets. De toutes ces expériences découlèrent néanmoins une série de réalités commerciales ainsi que l'apprentissage de ce qui était réalisable ou non lorsqu'il s'agissait de répartir les marchés et les ressources de la région¹².

En ce qui concerne plus particulièrement l'Argentine et le Brésil, les présidents Arturo Frondizi et Janio Quadros signaient en 1961 les accords d'Uruguayana: les perspectives, plus politiques, se basaient sur le renforcement du pouvoir de négociation des deux pays face aux États-Unis. Des années plus tard, les présidents militaires Castello Branco et Onganía commençaient à parler de nouveaux schémas d'intégration régionale, mais cette fois comme une application économique des doctrines des « frontières idéologiques », et non pas afin de s'opposer aux États-Unis, mais plutôt pour essayer de s'adapter à ses objectifs politiques. Le traité de la Cuenca del Plata précédemment cité fut l'instrument principal de cette évolution, même si les projets de construction de plusieurs barrages hydroélectriques à Corpus, Itaipu, Yaciretá et Salto Grande furent source de conflits dans les années 1970 et au début des années 1980¹³.

Ce sont d'autres événements qui ouvrirent finalement le chemin de la reprise des négociations entre le gouvernement brésilien et le gouvernement argentin : les difficultés générées par les crises économiques internes, l'endettement extérieur et le rapprochement politique et économique plus fort en raison du conflit de Malouines (augmentation des échanges commerciaux et solidarité politique incontestable face au blocus économique de la Communauté européenne). Le retour des deux pays à la démocratie offrait le moment propice.

En novembre 1985, le président Sarney rencontra le président Alfonsín lors de l'inauguration du pont international sur le fleuve Iguazú qui reçut le nom de Tancredo Neves. À cette occasion, la décision fut prise de créer une commission mixte de haut niveau visant à étudier la coopération et l'intégration des deux pays. Cette décision fut suivie par la signature d'un Acte pour l'intégration argentine-brésilienne en juillet 1986, dont l'objectif était de transformer les deux territoires en un espace économique commun qui, de façon graduelle et flexible, permettrait aux entreprises et aux personnes de mieux s'adapter aux nouvelles conditions de compétence et à la législation économique. Le remaniement des barrières tarifaires et non tarifaires ainsi que l'harmonisation des politiques à appliquer seraient rendus concrets par des accords spécifiques, Le Programme d'intégration et de coopération argentin-brésilien (Pice) contient 12 protocoles qui font référence à différents secteurs économiques comme les biens du capital, l'énergie, le blé, la biotechnologie, la sidérurgie, la coopération nucléaire, les finances et l'automobile. L'étape suivante fut la signature du traité de Coopération, d'Intégration et de Développement entre la République argentine et la République fédérative du Brésil (Picab) en novembre 1988, approuvé par les parlements des deux pays - ses fondements étaient l'élimination échelonnée des obstacles entravant le commerce, l'harmonisation des différentes législations et mesures douanières, commerciales, etc., et la coordination des politiques macroéconomiques. Le processus d'intégration commençait à devenir réalité.

L'Acte de Buenos Aires le 6 juillet 1990 permettait la ratification de ces accords par les présidents Menem et Collor de Mello. Le délai de dix ans fixé par le Picab pour l'élaboration d'un espace commun fut réduit à quatre ans. En outre, le démantèlement des barrières commerciales devint l'objectif central du processus d'intégration plutôt que l'application des protocoles sectoriels qui mettaient l'accent sur l'intégration inter-industrielle¹⁴.

Enfin, après avoir étendu l'initiative d'intégration au Paraguay et à l'Uruguay, les quatre présidents signalent le traité d'Assomption qui fixait la date de mise en place définitive du Marché commun du Sud au 31 décembre 1994.

Aujourd'hui, le Mercosur est une réalité. Il s'est transformé en un espace économique et politique qui répond par bien des aspects aux attentes de Bunge et d'autres précurseurs : il constitue un bloc économique de taille, avec 204 millions d'habitants, un produit intérieur brut commun de près de 1 200 milliards de dollars et un commerce interrégional de 17 milliards de dollars.

La création de cet espace constitue également un nouveau défi, et ce pour plusieurs raisons.

Premièrement, ces nations ne font pas partie des pays les plus développés ou ayant une puissance qui préside à un processus d'intégration comme celui de l'Union européenne, de l'Alena ou du bloc asiatique. Tous ses membres sont des pays en voie de développement qui de plus ont derrière eux des expériences politiques et économiques traumatiques.

Deuxièmement, les caractéristiques et la vitesse du processus d'intégration sont différentes de celles d'autres processus qui l'ont précédé, comme celui de l'Union européenne, qui a pris appui sur une conjoncture mondiale en pleine

expansion, avec l'avantage d'avoir le soutien des États-Unis, et ce à travers de longues étapes de négociations et d'accords.

Troisièmement : à la différence d'autres modèles, le Mercosur tourne autour d'un axe central constitué par l'Argentine et le Brésil, dont l'évolution des relations fera son succès ou son échec. Le Brésil est déjà le marché principal pour les exportations argentines, et l'Argentine le deuxième marché le plus important pour son voisin du Nord. D'autre part, le commerce inter-régional s'est accru de plus de 20 % par an depuis 1985, ce qui quintuple l'augmentation du commerce à l'extérieur de la zone¹⁵. Cependant, des difficultés ont surgi, dues par exemple à l'application de mesures qui portent préjudice aux importations de produits argentins au Brésil. Ces mesures ont déjà provoqué des polémiques et des revendications au pays de la Plata à propos de la « dépendance » excessive de son commerce extérieur par rapport à l'économie brésilienne. On remarque que le Brésil ne s'écarte pas de « son destin industriel et technologique », tandis que l'Argentine, au contraire, revient à l'ancienne répartition internationale du travail pour sa production de produits primaires, qui constituent aujourd'hui la majorité de ses exportations à son voisin¹⁶. Dans ce sens, le Brésil est reconnu chaque fois davantage par Washington et par les hommes d'affaire Nord-américains comme la « puissance régionale » et le leader du Mercosur, comme l'a réaffirmé Bill Clinton à Brasilia¹⁷. Il faut également résoudre la question délicate de la coordination des politiques macro-économiques, surtout par rapport à la vulnérabilité du secteur externe et des programmes de convertibilité. On commence même déjà à parler de la nécessité d'une monnaie unique¹⁸.

Le quatrième point concerne les controverses stratégiques et politiques portant sur les questions comme la participation du Brésil dans le Conseil de Sécurité des Nations unies, dont il voudrait devenir membre permanent, et dans l'OTAN, organisme auquel l'Argentine fut intégrée sur proposition des États-Unis, étant alliée externe. Tout ceci a engendré des polémiques entre les deux gouvernements¹⁹.

Il ne faut pas sous-estimer les différentes trajectoires et visions du moment dans les politiques internationales des deux pays - elles répondent à des structures institutionnelles et à des cultures politiques différentes²⁰. Il faut également prendre en compte le rôle que vont jouer l'Uruguay et le Paraguay, qui apparaissent pour le moment comme des associés moins importants, mais qui peuvent le devenir par leur arbitrage des relations Argentine-Brésil²¹. Dans le cas de l'Uruguay, il se peut que son histoire en fasse le siège d'organismes communs. L'intégration définitive de la Bolivie et du Chili (qui n'ont fait qu'adhérer à la zone de libre-échange, mais ne sont pas encore membres à part entière) peut aussi jouer un grand rôle. C'est particulièrement le Chili qui donnerait au Mercosur une plus grande dimension stratégique, par son économie solide, ses relations déjà actives avec les autres pays de la région, et l'ouverture qu'il offre sur le Pacifique. La diplomatie chilienne, qui avait essayé d'adhérer au traité de Libre Echange d'Amérique du Nord, sans succès, affirme aujourd'hui sa préférence pour ses voisins du Sud.

Cinquième point : le Mercosur se trouve dans un hémisphère où le poids indiscutable des États-Unis influence son avenir. La persistance du bloc ou sa len-

te dissolution sont liées aux discussions actuelles sur la façon dont le Mercosur va s'intégrer à l'Alca (Aire de Libre Echange des Amériques). La visite de Bill Clinton au Brésil et en Argentine en fin d'année 1997, tout comme le récent Sommet des Amériques d'avril 1998 à Santiago du Chili ont mis l'accent sur cette question.

L'attitude de l'Argentine, qui consiste à privilégier ses relations avec les États-Unis (qualifiées de « relations charnelles ») par une sorte d'« alignement automatique » d'après-guerre froide (participation à la guerre du Golfe, soutien des diverses prises de position des États-Unis vis-à-vis du continent, comme dans le cas d'Haïti, alignement avec les pays du Nord dans le problème cubain, entre autres ...), a donné lieu à des critiques et à une grande polémique en Argentine et au Brésil. Lors du Sommet des Amériques, les États-Unis ont été affaiblis par le refus du Congrès Nord-américain de donner son accord au fast track, une voie d'action rapide pour les négociations requises par le président Clinton. Cette réponse négative a fait comprendre au pays du Nord que désormais, « les nations latines font face aux États-Unis sur un pied d'égalité » et qu'elles sont en train de se « détacher de leur frère aîné », titre de l'article principal couvrant l'événement dans le *Washington Post*, tandis que la revue *Newsweek*²² fait remarquer que l'Amérique du Nord « s'éloigne » de ses voisins du Sud. Ni trop, ni trop peu, ce qu'a démontré l'Argentine elle-même en réaffirmant son soutien à Washington en ce qui concerne sa politique cubaine. Mais il est également certain que les fonctionnaires argentins eux-mêmes ont déjà l'intention de privilégier le Mercosur²³.

Sixième point : Le Mercosur a d'autres partenaires importants, comme l'Union européenne. Il semble que l'ancien triangle comprenant l'Europe et les États-Unis soit en train de réapparaître, triangle qui caractérisa les pays de la région de la fin du XIX^e siècle à l'après-guerre. Prenons l'exemple du commerce brésilien avec l'Union européenne, qui a dépassé de 7 milliards de dollars le chiffre de son commerce avec les États-Unis en 1996. De son côté, le commerce de l'Argentine avec l'UE s'élevait au double de celui avec son voisin du Nord²⁴.

Quant aux investissements de capital, le stock d'investissements étrangers directs en provenance de l'UE en 1995 représentait 37,7% du montant total de ce genre d'investissements dans le Mercosur, tandis que ceux en provenance des États-Unis et du Canada représentaient 40,5%²⁵. Comme on le sait, les entreprises européennes ont joué un grand rôle dans le processus de privatisation de la région. En Argentine par exemple, les privatisations abondent dans des secteurs clés comme la téléphonie, le service des eaux et d'autres services publics, ce qui ouvre un espace de négociations pour la région, surtout devant la perspective d'un accord avec l'Union européenne identique à celui qui doit être établi en Amérique avec l'Alca.

Finalement, la portée du processus d'intégration reste toujours à préciser. L'absence d'institutions communes et le fait que les aspects économiques l'emportent sur les aspects politiques et culturels sont un handicap qu'il faudra très prochainement atténuer. Les politiques sociales sont aussi un handicap - la répartition des revenus au Brésil est la pire de la région, et en Argentine, les politiques néo-libérales des derniers gouvernements ont eu pour conséquence

l'augmentation du taux de chômage, qui est passé de 6% à 16%. Comme en Europe, la construction d'un Mercosur social prend beaucoup de retard quant aux problèmes commerciaux, monétaires et d'investissement de capitaux. La différence tient dans le fait qu'il s'agit de pays au niveau économique et humain beaucoup moins élevé.

Le Mercosur doit encore tenir ses promesses et même la crise brésilienne du début 1999 ne doit pas empêcher son approfondissement. Les tentatives montrent que les expériences d'aujourd'hui ne sont pas seulement le résultat de la globalisation économique et de la volonté politique des gouvernements, elles sont aussi le fruit d'expériences historiques « d'intégration silencieuse » qui ont eu lieu pendant des décennies et au travers desquelles le « voisinage » s'est graduellement transformé en un facteur significatif de l'orientation des flux commerciaux, de l'articulation des processus de production et de la plus grande coopération politique et culturelle. Au cours de l'histoire, les réflexions et les essais concrets des partisans de l'intégration tels que nous les avons exposés plus haut, furent à la fois la cause et la conséquence de l'impulsion donnée à ces processus.

Un monde constitué de blocs régionaux comme le Mercosur ne va pas à l'encontre de la globalisation, mais il en offre un autre aspect. Il est difficile de trouver un empire du capital universalisé dans le domaine économique, tout comme il est difficile de trouver dans le domaine politique un gouvernement mondial qui représenterait tous les êtres humains. Il est beaucoup plus probable que nous assistions pendant encore longtemps à un développement inégal, ainsi qu'à la diversité du pouvoir dans un monde à plusieurs pâles. C'est dans ce cadre-là que le Mercosur va devoir tenir ses promesses, en respectant les objectifs établis par ses fondateurs et les aspirations des peuples qui le constituent.

NOTES

- 1 Cf. Frédéric Mauro y Maria de Souza, *Le Brésil, du XV^e siècle à la fin du XVII^e siècle*, Paris, Sedes, 1997, p.18
- 2 Foreign Office, AS 297/4/2, Sir David Kelly (ambassade britannique à Buenos Aires) à Mr. Eden (Ministre des Relations extérieures), 14-1-1944. Le rapport de Humphreys date du 14 novembre 1943 et complète celui de Kelly. Voir aussi F.O. AS AS 1996/4/2. Londres, 27 mars 1944, rapport du Colonel Black Tyler. 3
- 3 Federico Seeber, *Argentina, Brasil, Chile, Uruguay, Perú, Bolivia y Paraguay. Estudios comparativos, geográficos, étnicos, económicos, financieros y militares*, Buenos Aires; 1903, p. 10.
- 4 Ricardo Pillado, *Estudio sobre el comercio argentino con las naciones limítrofes*, Buenos Aires, 1910.
- 5 Alejandro Bunge, *Una Nueva Argentina*, Buenos Aires, 1940, capítulo XII.
- 6 Guillermo Subercaseaux, *Nuevas orientaciones de política internacional sudamericana*, Santiago du Chili, 1917 ; Eliodoro Yanez, « Hacia la Unión Aduanera y Monetaria de América Latina », dans *La Nación*, Santiago du Chili, 9 et 11 novembre 1926.
- 7 Sur le traité de l'ABC : Beatriz Rosario Solvera, *La Argentina, el ABC y el conflicto entre México y Estados Unidos (1913-1916)*, Córdoba, 1994. Sur les projets de Río Branco : « Tratado de Cordial Inteligencia Política e Arbitramento entre Brasil, Chile e Argentina », du ministre Río Branco à Puga Borne, annexe n° 2 du communiqué du 26-2-1909, Archives de l'ambassadeur Moniz Arago, Itamarati, Rio de Janeiro.

- 8 Carlos Torres Gigena, *Tratados de comercio concluidos por la República Argentina (1812-1942)*, Buenos Aires, 1943, p. 101 ; Luis Alberto Moniz Bandeira « Política y Relaciones Internacionales en el Mercosur », en *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, n°11, Bs.As., 2° semestre 1996, p. 106 ; Eduardo Madrid, « Argentina y Brasil, economía y comercio en los años treinta », en *Ciclos*, n°11, pp 144-146 ; Emilce Tirre, *Inserción Internacional e integración Regional. El Plan Pinedo de 1940*, Bs. As., IIHES, 1996.
- 9 Mónica Quijada, « El proyecto peronista de creación de un « Zollverein » sudamericano, 1946-1955 », dans *Ciclos en la historia, la economía y la sociedad*, n°6, 1er semestre 1994, pp. 162-163. « Dans le futur - disait Perón à un groupe d'étudiants de Minas Geraes et San Pablo, en évoquant le baron de Rio Branco - nous formerons cette unité économique que nous ne pouvons pas atteindre séparément ; ou bien nous allons devenir l'instrument de n'importe quel pays impérialiste », phrase qui fut transcrite dans un document britannique de l'époque. Voir F.O. A-S 371 81107 XC/A 034303. Envoi de l'ambassade britannique au ministère des Affaires étrangères, Buenos Aires, 28-7-1950.-
- 10 Mario Rapoport et Andrés Musacchio, *La Comunidad Europea y el Mercosur. Una evaluación comparada*, Buenos Aires, FIHES-Fund Adenauer, 1993, p. 62.
- 11 Jorge Hugo Herrera Vegas, « Las políticas exteriores de la Argentina y de Brasil : divergencias y convergencias », dans Felipe A.M. de la Balze, *Argentina y Brasil : enfrentando el siglo XXI*, Buenos Aires, CARI, 1995, p. 202
- 12 M. Rapoport et A Musacchio, *id*, p. 63.
- 13 Luciana Silveira de Aragao e Frota. *Brasil-Argentina, Divergencias y Convergencias*, Brasilia, 1991.
- 14 Aldo Ferrer, « Mercosur : Trayectoria, Situación actual y Perspectivas », dans *Desarrollo Económico*, Bs As., Vol.35, n°140, (janvier-mars 1996).
- 15 Aldo Ferrer, « Mercosur : Trayectoria, Situación actual y Perspectivas », *id*.
- 16 Marcelo Lascano, « Hay que atenuar nuestra dependencia del Brasil », dans *Clarín*, 25-7-1997.
- 17 « Brazil's new look », dans *Business Week* 4-5-1998 ; Mario Rapoport, « A Estados Unidos, pero pasando por Brasil », dans *Clarín*, 28-12-1997.
- 18 Roberto Bouzas, « Moneda única en el Mercosur », *Clarín*, 3-5-1998.
- 19 Voir par exemple « Washington no toma partido sobre el sillón en la ONU », *Clarín*, 15-10-1997.
- 20 M.Rapoport, *Argentina y Brasil en el Mercosur. Políticas comunes y Alianzas Regionales*, Buenos Aires, GEL, 1995
- 21 Du point de vue de l'analyse historique, la polémique a commencé dans les pages de la revue *Desarrollo Económico*, n°92, janvier-mars 1984, entre Mario Rapoport et Carlos Escudé, après la publication de ses livres sur les relations de l'Argentine avec les états-Unis et la Grande-Bretagne pendant et après la Seconde Guerre mondiale. Cela continua avec l'apparition de quelques articles puis d'un livre de C.Escudé, *Realismo Periférico*, qui entraînent des répliques de Roberto Russell, d'Atilio Borón et de Raúl Bernal-Meza (ce dernier dans son livre *América Latina en la Economía Política Internacional*). Pour le point de vue brésilien, voir Luiz Alberto Moniz Bandeira, « Política y relaciones internacionales en el Mercosur », *id*. La polémique est également mentionnée dans le livre de Mario Rapoport et Claudio Spiguel, *Les États-Unis et l'Argentine de Perón*, L'Harmattan, Paris, 1998.
- 22 Cf *The Washington Post*, 16-4-1998 ; Newsweek (en espagnol), 29-4-1998.
- 23 Cf Jorge Campbell (Secrétaire des Relations Économiques Internationales du Ministère des Relations Extérieures de l'Argentine), « Una gran oportunidad », *La Nación* , 12-4-1998 ; ainsi que C.Perez Llana, « Doble tarea del Mercosur », publié dans le même journal, même date.
- 24 Cf *Latin Trade*, avril 1998, p.34.
- 25 Cf Griffith-Jones et J Cailloux, « Nuevos flujos de capitales europeos hacia América Latina », *Ciclos en la Historia, la economía y la sociedad*, n°13, 2° semestre 1997.

RÉSUMÉ - RESUMEN - ABSTRACT

Cet article explique le processus d'élaboration du Mercosur, en reprenant l'histoire de la région à partir de la signature au XV^e siècle du traité de Tordesillas par l'Espagne et le Portugal. Les conflits et les premières tentatives d'intégration sont analysées en tenant compte des aspects économiques et politico-stratégiques. D'autre part, nous exposons les idées de certains pionniers de l'intégration comme Alejandro Bunge, et examinons les conditions internationales et nationales qui ont rendu possible la constitution du Mercosur après l'échec des processus d'intégration antérieurs. Pour finir, nous réalisons un bilan de l'évolution actuelle du Mercosur, de ses principaux succès et de ses difficultés, en nous appuyant sur les relations entre ses membres, et surtout entre l'Argentine et le Brésil.

El presente artículo explica el proceso de formación del Mercosur, reconstruyendo la historia de la región desde la firma del Tratado de Tordesillas por España y Portugal en el siglo XV. Se analizan tanto los conflictos como los primeros ensayos de integración, teniendo en cuenta los aspectos económicos y los político-estratégicos. Por otra parte, se reseñan también las ideas de algunos pioneros de la integración, como Alejandro Bunge, y se examinan las condiciones internacionales y nacionales que hacen posible la definitiva constitución del Mercosur, después del fracaso de otros procesos de integración anteriores. Finalmente, se realiza un balance de la marcha actual del Mercosur, de sus principales éxitos y dificultades, haciendo eje en las relaciones entre sus miembros, y en particular entre Argentina y Brasil.



Photographie n° 4 : *La frontière Brésil-Argentine*. Entre Puerto Iguazú et Fa de Iguazú, la longue file des camions en attente témoignent de l'intensité des flux intra-régionaux. (Cliché S. Velut)

ACQUIS ET DILEMMES DU MERCOSUR

RICARDO SEITENFUS*

Le Marché commun du Sud est la plus récente tentative d'intégration économique réunissant des pays latino-américains. Créé par le Traité d'Asunción du 26 mars 1991, il réunit l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. Puisant dans les expériences d'intégration régionales peu concluantes (Marché commun centraméricain, Pacte Andin) ou continentales (ALALC/ALA-DI)¹, un nombre restreint de pays contigus du bassin de La Plata œuvrent pour la construction d'un système relationnel de nouveau type marqué par l'entente politique et l'intensification du commerce.

AUX SOURCES DU MERCOSUR

La coopération dans le bassin de La Plata ne peut se faire sans la mise sur pied d'un axe Brasilia-Buenos Aires. Cette évidence découle, tout d'abord, de leurs difficiles relations par le passé. Dès l'époque coloniale l'affrontement des deux couronnes ibériques s'est fait sentir de façon aigüe dans la région. Cet héritage accompagne les nouveaux États au long du XIX^e siècle, marquant de façon indélébile les grandes crises régionales: naissance de l'Uruguay comme véritable État-tampon (1828); guerre de la Triple Alliance (Argentine, Brésil, Uruguay) contre le soi-disant expansionnisme paraguayen; disputes frontalières autour de Misiones/Palmas.

Le règlement frontalier fait place, au cours de ce siècle, aux perceptions opposées sur l'équilibre des forces dans la région. Les États-majors des Armées ne peuvent percevoir le voisin que comme ennemi et potentiel agresseur. La militarisation de la frontière commune, l'absence de complémentarité économique, l'opposition systématique face aux grandes questions internationales, la stratégie du mépris et de la méconnaissance marquent les relations argentine-brésiliennes. Cette méfiance réciproque atteint un niveau de crise ouverte pendant les années 1970, lors de l'utilisation des ressources hydrauliques communes. L'accord Tripartite Itaipu-Corpus, signé par les deux pays avec le Paraguay en 1979, est un signe avant-coureur des potentialités d'une coopération régionale.

* Professeur titulaire du *Mestrado em Integração Latino-americana* de l'Université Fédérale de Santa Maria (Brésil)

Néanmoins, il faut attendre la fin des régimes militaires et la redémocratisation des deux états pour voir le début d'une effective collaboration.

Dès 1985, au lendemain du retour des civils au pouvoir, l'Argentine de Raul Alfonsin et le Brésil de José Sarney se sont efforcés de tourner une page de leur histoire en jetant les bases d'un rapprochement. Certainement, la crise des années 1980, considérée comme la décennie perdue de l'économie latino-américaine, le nombre restreint d'options en politique étrangère et la construction de la démocratie sont les motivations essentielles qui amènent les deux pays à travailler pour tourner la page de leurs relations réciproques. La construction du nouveau projet, dans un moment de crise, fait apparaître deux caractéristiques principales du processus : a) le volontarisme politique est la condition sine qua non pour le démarrage du processus (même s'il est insuffisant, comme nous le verrons, pour atteindre des objectifs plus ambitieux) ; b) les objectifs immédiats cherchent, d'une part, à créer un indispensable climat de confiance et, d'autre part, essayent de contribuer à la solution des problèmes pratiques qui ne demandent pas de grands sacrifices aux deux partenaires.

Cette première phase du rapprochement argentino-brésilien est marquée par le pragmatisme et la quête de solutions à des problèmes communs. Selon l'Acte d'Intégration (Buenos Aires, 1986) le programme

« sera graduel, suivant des phases annuelles de définition, négociation, exécution et évaluation. Il sera équilibré dans le sens qu'il ne doit pas induire une spécialisation des économies et il permettra la modernisation technologique et une meilleure efficacité de l'utilisation des ressources disponibles ».

Plus de deux dizaines d'accords seront signés, à partir de juillet 1986, dans les domaines les plus divers: le commerce du blé, des véhicules, la coopération transfrontalière (Protocole n° 23 de 1988) et l'échange d'informations en matière nucléaire avec les visites réciproques aux centres de recherches. Ce dernier accord est la clef de voûte du rapprochement argentino-brésilien, car depuis les années 1970, les deux régimes militaires encouragent une course à l'armement nucléaire. C'est ainsi qu'ils ne se soumettent pas au contrôle de l'Agence internationale de l'énergie atomique (AIEA) et ne consentent pas à signer le Traité de non-prolifération nucléaire (TNP). Le contrôle réciproque des installations nucléaires sous la conduite de l'Abacc (Agence brésilo-argentine de comptabilité et contrôle des matériaux nucléaires) ouvre la voie à une nouvelle approche de la défense dissuasive et écarte les armes nucléaires du bassin de La Plata².

LES CARACTÉRISTIQUES DU MERCOSUR

L'arrivée au pouvoir des deux opposants - Carlos Saul Menem en Argentine et Fernando Collor de Mello au Brésil - au début des années 1990, aurait pu signifier l'abandon de cette option. Or, il n'en sera rien et c'est sa nette confirmation qui prévaut à travers la signature du Traité d'Asunción, en mars 1991, qui donne naissance au Mercosur. La confirmation de la volonté de coopération s'accompagne par une profonde modification de la philosophie qui a donné naissance aux Protocoles argentino-brésiliens.

Tout d'abord, on constate un *élargissement* du processus avec l'association du Paraguay et de l'Uruguay. Le dialogue, jusqu'alors restreint aux deux Grands sud-américains, accueille deux pays qui présentent un profil fort différent des partenaires originaux. Ceci soulèvera maintes questions y compris d'architecture institutionnelle. L'Uruguay s'était déjà joint aux pourparlers à la fin des années 1980 sans pour autant avoir signé les Protocoles. Le Paraguay, au contraire, longtemps isolé en raison de la dictature Stroessner, grâce au changement de régime politique qu'il venait de connaître a été admis dans le nouveau bloc. Seule la Bolivie, membre du bassin de La Plata restait à l'écart. Le tableau I ci-dessous donne un aperçu du poids respectif de chacun des associés.

TABLEAU I : LES INDICATEURS DU MERCOSUR³

| Indicateurs | Argentine | Brésil | Paraguay | Uruguay | Mercosur |
|---|-----------|-----------|----------|---------|------------|
| Superficie (km ²) | 2.766.889 | 8.511.965 | 406.752 | 176.215 | 11.861.821 |
| Population (en millier) 1996 | 35.219 | 161.087 | 4.957 | 3.204 | 204.467 |
| Densité (hab/km ²) | 12.7 | 18.9 | 12.2 | 18.2 | 17.2 |
| Taux d'urbanisation (%) | 88.4 | 78.6 | 54.8 | 90.5 | 78.1 |
| PIB (milliard US\$) 1995 | 295,2 | 766,5 | 9,5 | 16,4 | 1.087,6 |
| PIB par habitant (US\$) 1995 | 8.310 | 5.400 | 3.650 | 6.630 | 5.997 |
| Dette extérieure (million US\$) 1995 | 89.747 | 159.130 | 2.288 | 5.307 | 256.472 |
| Taux d'inflation (%) 1996 | 0.1 | 11.3 | 8.2 | 24.3 | 10.9 |
| Indice de dévelop- pement humain | 0.884 | 0.783 | 0.706 | 0.883 | 0.814 |

Le nouveau bloc ne doit plus se contenter, comme ce fut le cas jusqu'alors de la coopération argentine-brésilienne, de rapprocher les positions et de n'aborder que les sujets où un consensus pourrait aisément être trouvé. Au contraire, le nouvel ensemble parie sur l'*approfondissement* en direction d'un marché commun. Par conséquent, la coopération doit être considérée comme une étape dépassée, puisque les quatre pays s'élancent vers l'intégration. Ainsi, l'article premier du Traité d'Asunción prévoit que le format du nouvel ensemble doit reposer sur :

« la libre circulation des biens, services et facteurs de production; un tarif extérieur commun; l'adoption d'une politique commerciale commune vis-à-vis des États tiers ainsi que la coordination des politiques macro-économiques et sectorielles ».

Finalement, une *accélération* est prévue puisque le Mercosur doit conclure sa phase transitoire, conduisant aux pleines conditions d'un marché commun, le premier janvier 1995. À cet égard, la diminution des tarifs douaniers entre les partenaires ne donnera pas lieu à de nouvelles négociations puisqu'il est décidé que leur baisse sera linéaire, c'est-à-dire couvrant l'univers des biens, et automatique - 15 % tous les six mois – afin que le tarif zéro puisse être atteint dans le délai prévu. Un calendrier de dégrèvement tarifaire est signé à Las Leñas en juin 1991, formalisant l'automatisme de la baisse de la protection infra-zone. La seule exception consiste dans le délai supplémentaire de douze mois accordé à la libéralisation du Paraguay et de l'Uruguay.

L'histoire de l'intégration économique démontre que la coordination supranationale des politiques publiques est davantage une volonté qu'une réalité. Il s'agit, en définitive, que chaque pays doit adopter des mesures, même s'ils ne les considère pas comme désirables selon la perception de ses intérêts nationaux, afin de se soumettre à l'intérêt collectif. Or, cet intérêt est défini à l'avance et d'une façon théorique. Lorsque ce volontarisme ne se dote pas d'instruments coercitifs permettant la mise en œuvre du pouvoir commun, celui-ci ne peut se manifester qu'à travers les intentions. Le Traité d'Asunción poursuit des objectifs ambitieux, qui reposent sur une évaluation pré-établie des intérêts nationaux, mais ne disposant pas des moyens pour les atteindre.

LES ACQUIS DU MERCOSUR

La mise sur pied du Mercosur produit, dans ses premières années de transition, trois conséquences majeures; d'abord, il devient clair que, désormais, le Paraguay et l'Uruguay sont obligés d'abandonner leurs stratégie de pendule entre les deux Grands. Ensuite, le commerce infra-Mercosur connaît un extraordinaire essor et atteint un niveau tel que bientôt les partenaires doivent s'efforcer de démontrer que leur processus d'intégration n'est pas discriminatoire vis-à-vis des États tiers et conforme aux dispositions de l'article XXIV du GATT. Celui-ci admet les arrangements régionaux, aussi bien les zones de libre commerce que les unions douanières, à condition que les droits de douane et les autres réglementations affectant le commerce des membres du groupe avec les pays tiers n'aient pas une incidence générale plus rigoureuse qu'avant la création du groupement⁴.

Très rapidement, le volume des échanges infra-Mercosur va croître spectaculairement comme le démontre le tableau II ci-dessous.

La croissance des échanges est remarquable. Néanmoins, c'est entre le Brésil et l'Argentine que cette augmentation est la plus rapide et la plus significative. Ainsi, les flux commerciaux - 2 milliards de dollars en 1990 – ont été multipliés par six en 1996. Pendant la même période, les échanges du Brésil avec les États-Unis sont passés de 12 milliards de dollars à 21 milliards⁶. Une croissance de 484 % dans le premier cas, et de seulement 74 % dans le second.

Pourtant, la relance des échanges argentino-brésiliens ne va pas sans heurts. Depuis 1995, la balance commerciale brésilienne est en constant déficit : 1,6 milliards de dollars en 1996 et presque 1 milliard pour le premier semestre de

1997. Si, vue de Brasilia, la situation n'est guère satisfaisante - d'où la mise en œuvre de certaines mesures restrictives - ces performances ne font pas que des heureux en Argentine. Certains y dénoncent les risques d'une trop grande dépendance, puisque environ 30 % du total des exportations vont vers le grand voisin lusophone.

D'autant que cette dépendance se concentre sur des postes tels que l'automobile et les machines agricoles (90 % du total des exportations), le textile (68 %), les dérivés du lait (58 %) et les carburants (38 %). Un simple réajustement de la valeur du real - l'actuelle monnaie brésilienne - vers la baisse, comme le demandent des voix de plus en plus insistantes au Brésil, entraînerait des pertes de marché significatives pour les exportateurs argentins.

TABLEAU II
COMMERCE EXTÉRIEUR DES PAYS DU MERCOSUR (EN MILLIONS DE US\$)⁵

| | 1990 | 1991 | 1992 | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | Croissance |
|----------------|--------|--------|--------|---------|---------|---------|---------|------------|
| Argentine | | | | | | | | |
| Mercosur | 2.666 | 3.781 | 6.082 | 7.898 | 9.882 | 11.382 | 13.402 | 402 % |
| Reste du monde | 16.431 | 20.250 | 27.096 | 29.891 | 39.400 | 41.072 | 47.556 | 189 % |
| Brésil | | | | | | | | |
| Mercosur | 3.763 | 4.725 | 6.473 | 8.920 | 10.826 | 13.434 | 16.389 | 335 % |
| Reste du monde | 54.121 | 54.830 | 57.600 | 66.951 | 76.702 | 96.103 | 106.654 | 97 % |
| Paraguay | | | | | | | | |
| Mercosur | 784 | 697 | 773 | 920 | 1.235 | 1.702 | 2.319 | 196 % |
| Reste du monde | 2.284 | 2.111 | 1.986 | 2.288 | 2.970 | 3.788 | 4.771 | 109 % |
| Uruguay | | | | | | | | |
| Mercosur | 1.154 | 1.213 | 1.376 | 1.708 | 2.259 | 2.263 | 2.615 | 127 % |
| Reste du monde | 3.047 | 3.140 | 3.630 | 4.022 | 4.699 | 4.988 | 5.264 | 73 % |
| Mercosur | | | | | | | | |
| intra | 4.127 | 5.103 | 7.216 | 10.028 | 11.941 | 14.340 | 16.746 | 306 % |
| Reste du monde | 75.883 | 80.331 | 90.312 | 103.152 | 123.771 | 145.951 | 164.245 | 116 % |

Cette hypothèse semble cependant peu probable, toute dévaluation du real constituant un signal du retour de l'inflation. Or, le gouvernement de M. Fernando Henrique Cardoso a fait de la stabilité de la monnaie sa raison d'être politique et son grand atout gouvernemental⁷.

En matière de coordination macro-économique le Brésil a adopté, avec le plan *real* de 1994, des mesures d'ajustement qui ne le cèdent en rien quant à leur brutalité à celles mises en œuvre, en Argentine, par le ministre de l'économie, M. Domingo Cavallo, jusqu'à sa rupture avec M. Menem. L'objectif principal des deux plans est le même combattre l'inflation. Le plan argentin est plus strict en ce qui concerne le maintien de la parité dollar-peso, puisque celle-ci a été adoptée par la voie législative. Le plan *real*, lui, admet une variation contrôlée des taux d'échange – jusqu'à présent toujours vers l'affaiblissement du real – dans une fourchette annoncée préalablement par le gouvernement.

Si la lutte contre l'inflation constitue un incontestable succès des deux plans de stabilisation économique, ce qui a permis la réélection de M. Menem et Cardoso, les plans s'accompagnent de deux conséquences négatives; d'une part l'accroissement du chômage (en Argentine il se situe entre 15 et 18 % et au Brésil il a augmenté, dans les régions urbaines, de 42 % entre 1997 et 1998) ; d'autre part, la faible croissance économique provoque un déséquilibre des comptes publics faisant en sorte que les déficits doivent être comblés par l'entrée des capitaux internationaux. Par conséquent, ces économies émergentes sont très exposées aux remous extérieurs.

C'est en décembre 1994, à la conférence d'Ouro Preto (Brésil), que le Mercosur acquiert ses traits fondamentaux actuels. Du point de vue institutionnel, tout en se gardant de devenir une organisation internationale de caractère supranational, puisqu'il ne se dote pas d'un pouvoir commun et que les décisions communautaires sont soumises à un processus d'internalisation qui dépend de la volonté nationale de chaque État, le Mercosur présente, néanmoins, une personnalité juridique internationale lui permettant de signer des accords avec des États tiers ou des groupements d'État. Les quatre pays qui composent le Mercosur optent pour un modèle inter-gouvernemental, les positions communes restent donc dépendantes de la volonté de chaque État membre. Jusqu'à peu, aucun élément ne permettait de penser que le Brésil, le partenaire le plus important, souhaitait une évolution vers une forme ou une autre de supranationalité. Néanmoins, il semble que l'opposition à ce principe est actuellement plus le fait de sa Cour Suprême que de l'Exécutif.

Même si le Brésil voulait adopter un quelconque degré de supranationalité, avec la possibilité d'imposer d'éventuelles sanctions aux États fautifs, ou avec l'adoption d'une pondération des voix (majorité qualifiée) et, par conséquent, l'abandon du consensus, il ne le pourrait pas. Sa Constitution – tout comme celle de l'Uruguay – lui permet seulement de négocier des accords de coopération dans le cadre de l'Amérique latine. Au contraire, le Paraguay et l'Argentine, qui ont réformé leur Constitution respectivement en 1992 et 1994, se sont dotés de dispositions leur permettant de participer, sous la seule condition de réciprocité, à des organismes supranationaux¹⁰.

Du point de vue juridique, le Mercosur fonctionne, en fait, selon les règles classiques du droit international public et privé. Dès lors, il est hasardeux d'établir des comparaisons avec la création et la construction juridiques *suigeneris* de la Communauté économique européenne (CEE) puis de l'Union.

L'existence d'une zone de libre commerce (ZLC) ou d'une union douanière (UD) doit être reconnue, selon l'article XXIV du GATT, lorsque elle touche l'essentiel des échanges. Par conséquent, même si le Mercosur n'a pas mis sur pied une ZLC ou une UD parfaites, plus de 80 % des produits circulent librement infra-zone et font l'objet d'un même tarif vis-à-vis des États tiers.

Néanmoins, et ceci malgré la croissance des échanges infra-Mercosur, l'objectif premier du Traité d'Asunción, à savoir, la mise sur pied d'un marché commun (MC), n'a pas été atteint. Le MC impose l'existence préalable d'une ZLC et d'une UD ainsi que la libre circulation des facteurs de production. Or, comment le faire dans les délais impartis ? Donc, personne n'est surpris lorsque Ouro Preto adopte, d'une certaine manière, une deuxième phase de transition où des listes nationales d'environ 300 produits par pays¹¹, originaires de secteurs sensibles puisque incapables d'être soumis à la concurrence, continuent à être protégés jusqu'à l'an 2005.

Dans cette construction, les États jouent un rôle double et contradictoire. D'une part, en tant qu'acteurs uniques, ils mettent en place les mécanismes institutionnels et fixent leurs contours. Certes, il est prévu une Commission de commerce, avec une composition mixte puisqu'elle accueille également les syndicats patronaux, mais ses décisions peuvent faire l'objet du veto de n'importe lequel des gouvernements. En outre, le Forum économique et social, où se retrouvent les représentants des consommateurs, de la société civile et des syndicats des travailleurs, ne peut émettre que des recommandations¹².

Par ailleurs, et plus important : dans l'architecture strictement libérale qu'est le Mercosur, toute intervention publique est exclue, contrairement à l'expérience de la CEE et de l'Union européenne, capable de favoriser le développement de certaines régions ou secteurs déprimés à travers des fonds communs, ou même nationaux, d'investissements. C'est dire que l'expérience de la CE, avec ses fonds de reconversion industrielle, d'actualisation technologique ou de développement régional sont absolument impensables dans le cadre du Mercosur. C'est le marché, et lui seul, qui doit définir les vainqueurs et les vaincus au sein du marché commun. Cette philosophie de l'intégration économique conduit inéluctablement à l'élargissement des délais pour atteindre les objectifs proposés, car maints secteurs productifs ne sont pas en mesure de faire face à la concurrence.

Les différentes organisations syndicales des États membres appuient cependant le projet d'intégration, en réclament simplement des ajustements et une participation effective de leur part. Elles militent pour un Mercosur social, avec comme piliers l'augmentation des salaires, la reconnaissance des droits sociaux et, pour certaines d'entre elles, la liberté de circulation des travailleurs. Les poches de résistance se trouvent essentiellement dans certains secteurs agricoles du sud du Brésil, qui perdent progressivement l'énorme marché national, et les petits agriculteurs paraguayens.

Malgré ces limitations, le Mercosur a fait progresser la coopération à d'autres échelons. Ainsi, malgré une centralisation administrative très poussée, on voit des gouverneurs provinciaux, et même des maires, signer avec leurs homologues d'autres États membres, des documents officiels difficiles à caractériser dans le droit international public traditionnel¹³. En outre, de remarquables progrès ont été accomplis dans certains domaines, comme celui de la coopération judiciaire -c'est le cas de la récente conclusion d'un accord d'arbitrage négocié avec la participation du Chili et de la Bolivie¹⁴.

À l'instar de l'expérience européenne, l'intégration économique dans le Bassin de La Plata ne peut se faire que dans le cadre des normes de la démocratie représentative. Ainsi, le Paraguay n'a pu accéder aux négociations qu'après avoir souscrit aux règles minimales de l'ordre institutionnel. Par la déclaration de San Luis (1996), le Mercosur s'est doté d'une *clause démocratique* prévoyant la suspension d'un membre coupable d'atteinte à l'État de droit. Ceci est important et fait suite à la tentative de *pronunciamento* du Général Oviedo à Asunción, le 22 avril 1996. Lors de cette tentative de golpe, c'est par une ingérence ouverte dans les affaires intérieures de leur voisine et associé que l'Argentine et le Brésil – soutenus en la circonstance par les États-Unis – ont déjoué les velléités de l'officier putschiste.

Contrairement à une idée assez répandue, le Chili et la Bolivie ne font pas partie du Mercosur. Ceux-ci ont signé uniquement un accord-cadre de coopération défini, selon le vocabulaire diplomatique, comme un accord *4+1*. Le Chili l'a signé en janvier 1995 et la Bolivie en décembre 1996. Au-delà de l'objectif majeur, à savoir étendre le Mercosur pour l'ensemble du sous-continent, les accords prévoient une progressive libéralisation des échanges, la concession de préférence douanière, la réglementation des investissements et des projets d'intégration physique.

La coopération institutionnelle du Mercosur se fait également avec l'Union européenne avec laquelle fut signé, en décembre 1995, un accord-cadre inter-régional. Pour la première fois dans l'histoire des relations internationales, deux unions douanières coopèrent formellement. Plus qu'une reconnaissance des efforts du Mercosur, c'est sans doute pour les deux blocs une manière de faire face aux constantes pressions des États-Unis¹⁵.

LES DÉFIS DU MERCOSUR

À la fin 1994, lorsque la période de transition vers le marché commun touchait à sa fin, face à l'impossibilité d'atteindre l'objectif premier du Traité d'Asunción, le Brésil a proposé d'abandonner de l'idée du marché commun au bénéfice de la constitution d'une zone de libre commerce sud-américaine (ALC-SA). L'idée de Brasilia était simple : il suffisait de libérer les échanges de la majorité des biens et d'étendre cette libéralisation à l'ensemble de l'Amérique du Sud. Il s'agissait d'accorder la priorité à l'élargissement du Mercosur – c'est-à-dire son horizontalité – et ne plus chercher son approfondissement à travers l'union douanière et, plus tard, le marché commun. Le raisonnement brésilien se fondait sur les avantages comparatifs de son économie par rapport à celles de

ses partenaires. En outre, l'élargissement permettrait d'échapper à une quelconque supranationalité qui découle du modèle marché commun.

Face à l'opposition argentine à l'Alcsa, le Mercosur n'arrive pas s'extraire du dilemme élargissement *versus* approfondissement. Ainsi, il va poursuivre de façon contradictoire mais pragmatique, un double but : tout en s'approfondissant vers l'union douanière, il s'ouvre en direction de nouveaux partenaires sud-américains, comme le démontrent les accords signés avec le Chili, la Bolivie et le Pacte Andin. Il n'empêche qu'une deuxième phase de transition débute en 1995 et ne devrait s'achever que dix ans plus tard, lorsque le marché commun sera atteint.

Tirailé entre deux options, le Mercosur court le risque de devoir accepter une troisième, celle prônée par les États-Unis. La première phase de la stratégie de Washington consistait à décrier les méfaits du Mercosur sur le commerce avec les pays tiers. Le décalage entre la croissance des échanges infra-Mercosur et entre celui-ci et le reste du monde (cf. Tableau II), attise certaines critiques de la Banque mondiale et des États-Unis pour lesquels le Mercosur n'est qu'une *for-teresse* discriminatoire vis-à-vis des États tiers, et qui ne respecte pas les règles de l'Organisation mondiale du commerce. Il est pourtant naturel – c'est l'un des objectifs fondamentaux de tout processus de rapprochement commercial – que la croissance des échanges entre partenaires soit plus forte qu'avec les pays tiers. Donc, ces critiques ne font que constater une évidence et conforter les responsables du Mercosur dans leurs choix.

La grande et unique question digne d'être posée face aux processus d'intégration, du moins si l'on adhère à la théorie classique, est de savoir dans quelle mesure cette croissance procède d'une création ou d'un détournement de flux commerciaux au détriment d'États tiers. Dans ce cas, mais dans ce cas seulement, l'intégration *pénalise* les consommateurs du bloc en question en privilégiant des produits éventuellement moins compétitifs¹⁶.

La discussion sur la création ou la déviation des flux commerciaux n'est point académique. Tandis que la première est créatrice d'emploi et de richesses la deuxième tend à protéger les secteurs en manque de compétitivité et provoque la chute des entrées fiscales dans la mesure où les importations sont exemptées. Les études récentes démontrent que la déviation des flux commerciaux dans le cas du Mercosur est dûe, avant tout, aux plans Cavallo et *Real* qui ont renchérit la valeur des monnaies nationales et diminué d'autant la capacité d'exportation des deux pays vers les États tiers.

L'opposition des États-Unis au Mercosur procède de considérations autant politiques que commerciales. Après l'Initiative pour les Amériques de M. Bush, l'actuelle administration démocrate propose, en 1994 au Sommet de Miami, la formation d'un vaste zone de libre commerce de l'Alaska à la Patagonie, réunissant 800 millions de consommateurs. M. Clinton veut fixer à 2005 la date butoir pour la création de l'Association de libre commerce des Amériques (ALCA)¹⁷.

Au Sommet de Santiago du Chili (1998) les 34 pays du Nouveau Monde, à l'exception de Cuba, ont décidé démarrer les négociations qui doivent s'étendre jusqu'en 2005. Cependant, plusieurs aspects restent en suspens et semblent indiquer la difficulté de la négociation. Tout d'abord, M. Clinton n'a pas pu obtenir

du Congrès le *fast-track*, ou la voie rapide, qui lui permettrait de soumettre les accords au Congrès sans que celui-ci puisse les modifier. Ceci est un point majeur car les partenaires des États-Unis ne peuvent admettre qu'au bout des négociations que l'on pressent difficiles, le Congrès des États-Unis puisse mettre en question leurs résultats. Donc, sans le *fast-track*, la position de M. Clinton est marquée par la faiblesse.

Ensuite, les milieux économiques privés du Mercosur émettent de sérieuses réserves sur l'ALCA. L'élimination, pronée par l'ALCA, des tarifs douaniers qui protègent encore les secteurs productifs latino-américains pose un sérieux défi. Pour le Brésil, qui possède une industrie jeune et encore fragile, ainsi qu'un important marché intérieur, souscrire à l'ALCA reviendrait à accepter la disparition de vastes secteurs de l'économie nationale. Or, après la conclusion du cycle de l'Uruguay Round du GATT en 1993, la protection douanière moyenne a déjà diminué de plus de moitié. Ses dirigeants considèrent par ailleurs que leurs intérêts nationaux seront mieux préservés dans le cadre du Mercosur, où le poids de leur économie représente 70 % de l'ensemble du bloc, que dans la future ALCA où il ne dépasserait pas 10 %.

La mise en marche de l'ALCA aura comme conséquence des difficultés supplémentaires pour certains secteurs industriels et des services latino-américains en quête de compétitivité. Ainsi, 90 % des exportateurs argentins préconisent que leur gouvernement doit accorder la priorité à la consolidation du Mercosur et 53 % défendent l'idée que l'ALCA ne doit commencer à opérer qu'après 2005¹⁸.

Enfin, une vive opposition de gauche à l'ALCA est apparue à Santiago avec le *Sommet des Peuples Américains*. Son forum parlementaire dénonce le fait que « plus de 60 % de la population de l'Amérique latine est soumise à une détérioration constante de son niveau de vie en raison des pratiques néo-libérales et de l'intégration affairiste prévue par l'ALCA. D'autant que le processus de sa négociation est illégitime puisqu'il compromet l'autonomie et la souveraineté des États. Il se fait sans consulter les parlements, la société civile, les syndicats de travailleurs et accueille uniquement les propositions des élites du pouvoir politique et économique »¹⁹.

Pour atteindre ses objectifs, Washington n'a pas hésité à réactiver les anciennes querelles du bassin de La Plata – encore présentes dans l'inconscient politique – en proposant à l'Argentine le statut exceptionnel d'allié hors OTAN, donc de partenaire militaire. Même si telle initiative a pour but de conforter l'amour-propre du gouvernement argentin, il n'en demeure pas moins que les pays bénéficiaires de ce statut se signalent comme des partenaires militaires des États-Unis dans les régions les plus critiques de la planète.

Dans ces circonstances, quelles sont les raisons des États-Unis ? Ne courent-ils pas le risque de voir le sous-continent américain - havre de paix, si l'on compare avec d'autres régions du monde - reprendre une course aux armements ? Les réactions négatives du Brésil et du Chili - avec lequel l'Argentine a un litige frontalier dans les Andes - démontrent que cette stratégie, qui a vraisemblablement pour objectif ultime l'éclatement du Mercosur, est grosse de risques.

L'attitude contrariée du Brésil face à la politique des États-Unis dans la région et l'actuel pari de Brasilia sur le Mercosur, laisse plus d'un analyste songeur. Allié traditionnel de Washington, dont les relations privilégiées en Amérique du Sud datent de la moitié du XIX^e siècle, il a fallu attendre les avatars de la récente dictature militaire aussi bien qu'une industrialisation forcenée, pour voir le pays prendre ses distances des États-Unis. Certainement, ceux-ci continuent à être, individuellement, le plus important partenaire économique. Il n'empêche que les velléités d'indépendance d'une économie brésilienne montante, bien qu'elle soit assise sur de criardes injustices sociales, ne pouvaient que mettre à mal les relations entre la seule super puissance et un pays émergent aux ambitions régionales.

C'est dans ce double cadre qu'il faut comprendre l'option brésilienne pour le Mercosur. Celui-ci sert, malgré lui, à légitimer des relations économiques extérieures qui le dépassent largement. En effet, le Brésil est un *global trader* et le Mercosur, malgré l'importance acquise ces dernières années, ne représente que 15 % des échanges brésiliens. On est bien loin de l'importance du bloc pour les économies des trois autres partenaires. Par voie de conséquence, le Brésil est celui qui dépend le moins du Mercosur. Il se présente actuellement, pour les raisons mentionnées ci-dessus, comme son plus ardent défenseur.

L'option brésilienne pour le Mercosur se fonde sur un savant et incontournable calcul. Ceci pose aux responsables brésiliens plusieurs problèmes. D'abord, le niveau de confiance qu'il peut avoir envers ses partenaires, en particulier l'Argentine. Le grand mérite du Mercosur a été de transformer, comme ce fut le cas des relations franco-germaniques dans le cadre de l'intégration européenne, l'agenda bilatéral négatif entre le Brésil et l'Argentine, comme l'histoire le montre bien, en un agenda positif.

La nouvelle phase des relations entre les deux pays ne signifie pas que les conflits n'existent pas. Au contraire, ils se sont multipliés après la signature du Traité d'Asunción. Néanmoins, il s'agit de conflits de nature distincte. Aux traditionnelles confrontations autour de la délimitation frontalière, de l'utilisation des ressources hydrauliques communes, de la définition des zones d'influence ou autour de vaines querelles de prestige, se sont substitués des litiges concernant le niveau de tarifs douaniers, les déséquilibres, réels ou fictifs, de la balance commerciale et de la politique nationale afin d'attirer les investissements étrangers.

La récente défaite électorale de Menem dans des élections partielles, annonce que, prochainement l'opposition pourra être en mesure de venir à bout de huit ans de menemisme. Cette *Alianza*, dont l'une des composantes est l'Union Civique Radicale, ne mettra pas en cause le Mercosur et les relations privilégiées que l'Argentine entretient actuellement avec le Brésil. Au contraire, les responsables de l'*Alianza* vont essayer d'approfondir l'intégration et proposer un saut qualitatif vers la supranationalité. Cela signifie qu'un répit sera accordé au Mercosur pour qu'il soit en mesure de faire face aux manœuvres de Washington.

Ensuite, pour écarter le risque d'être absorbé par l'ALCA, le Mercosur doit aller plus loin et devenir, comme le Traité d'Asunción le prévoit, un véritable marché commun. Or, tant que les États brésilien et uruguayen ne proposent pas une

modification de leur charte fondamentale, leur permettant d'accepter les contraintes de la supranationalité, le Mercosur continuera à démontrer une inquiétante faiblesse institutionnelle, en plus de son déficit démocratique.

Finalement, le processus de prise de décision au sein du Mercosur doit être révisé. Jusqu'à maintenant, les décisions sont prises sur une base consensuelle en présence de tous les partenaires. Cela signifie que tout un chacun peut bloquer le processus avec la simple stratégie de la *chaise vide*. Par conséquent, il faut que les pays membres trouvent une formule hybride qui puisse être en mesure de refléter quelque peu le poids objectif de chacun et que cette pondération ne mette pas en cause les intérêts des partenaires plus limités.

Malgré les récentes assurances de M. Clinton garantissant le maintien du Mercosur même après la formation de l'ALCA, ni la théorie de l'intégration ni son histoire ne permettent d'être optimistes sur les chances de survie d'un Mercosur au-delà de 2005. Il semble que le souffle d'autonomie expérimenté ces dernières années face au géant du Nord sera éteint et, après le Mexique, c'est l'ensemble de l'Amérique latine qui devra se soumettre au *diktat* de Washington.

NOTES

- 1 L'Association latinoaméricaine de libre échange (Alalc) fut créée en 1960 par le Traité de Montevideo. Elle est remplacée en 1980 par l'Association latinoaméricaine d'intégration et développement (Aladi). Inspirée par la Cepal (Commission économique des Nations unies pour l'Amérique latine) l'Alalc ne réussit pas à former une zone de libre commerce. L'Aladi, à son tour, plus pragmatique, n'est qu'une association d'États souverains que repose sur les principes suivants : pluralité, convergence, flexibilité et traitements différentiels. Consulter Seitenfus, Ricardo, *Manual das Organizações internacionais*, Ed. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1997, pp. 201 et ss.
- 2 Les récents essais nucléaires indo-paquistanis indiquent quelle aurait pu être la direction empruntée par l'Argentine et le Brésil sans la signature de cet accord. Les caractéristiques principales des ces accords ont été analysés dans mon livre *Para uma nova política externa brasileira*, Ed. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1994, pp. 67 et ss.
- 3 Source : calculs de l'auteur sur la base des données de *L'État du Monde*, 1998, Ed. La Découverte, pp. 542-3.
- 4 Selon cet article l'accord général reconnaît l'intérêt d'une intégration plus étroite des économies nationales réalisée par l'établissement du libre-échange. En conséquence, il autorise ces groupements à déroger à la règle générale du traitement de la nation la plus favorisée, à condition qu'il soit satisfait à des critères stricts, en vertu desquels les arrangements doivent faciliter le commerce entre les pays concernés sans opposer d'obstacles au commerce avec d'autres pays. Ainsi, l'intégration régionale devrait compléter le système de commerce multilatéral et non le menacer.
- 5 Elaboré à partir de : Fonds Monétaire International, Direction of Trade Statistics, *Yearbook 1997*.
- 6 Source : Ministère de l'Industrie, Commerce et Tourisme, Brésil.
- 7 Lors de la campagne électorale pour la présidence brésilienne, M. Menem a accusé le candidat de l'opposition de centre-gauche, Luis Inacio Lula da Silva, de vouloir la destruction du Mercosur en raison d'une supposée menace de dévaluation du real. L'abandon d'une monnaie nationale par l'Argentine laisse ce pays à la merci du dollar. Or, l'attitude de l'opposition brésilienne a toujours été positive face au Mercosur voulant, au contraire, l'approfondir pour faire face à l'ALCA. Ceci n'empêche que la surévaluation du real pose un problème sérieux de compétitivité à l'économie brésilienne qui doit, tôt ou tard, par la situation ou par l'opposition, être résolu.
- 8 Les quatre États membres ont des régimes présidentiels.

- 9 Le Protocole de Brasilia a été signé le 17 décembre 1991. Il établit un système de solution de controverses fondé sur les négociations diplomatiques et l'arbitrage. Toutefois, un particulier ne peut déposer une plainte que si elle est souscrite par son État, lequel a un pouvoir discrétionnaire de le faire.
- 10 Pour une analyse des Constitutions du Mercosur face au processus d'intégration, consultez Ventura, Deisy, *A Ordem Jurídica do Mercosul*, Ed. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1996, surtout 61 et ss.
- 11 À l'origine ces listes de produits contenant les exceptions ne pouvaient pas être modifiées. Par suggestion du Brésil, les pays peuvent changer le contenu de leurs listes tous les trente jours, sans pour autant augmenter le nombre de produits. La liste d'exceptions pour le Paraguay a été, dernièrement, augmentée elle peut atteindre 700 produits.
- 12 Un tableau qui résume l'essentiel des institutions du Mercosur se trouve in Seitenfus, R., *Manual das...*, *op. cit.*, pp. 218-219.
- 13 Le cadre juridique pour les activités internationales des autorités locales et provinciales est fourni, dans les cas du Brésil et de l'Argentine, par le Protocole n° 23 de Coopération régionale et frontalière, signé en novembre 1988. Par contre, le Mercosur lui-même, ne compte pas d'instrument semblable. Par conséquent, il s'agit d'initiatives pragmatiques tolérées par les gouvernements centraux.
- 14 Consulter à ce sujet l'ouvrage *Mercosul : Acordos e Protocolos na area juridica*, publié par le Ministère de la Justice du Brésil et le Mestrado em Integração Latino-Americana de l'Université Fédérale de Santa Maria, Ed. Livraria do Advogado, Porto Alegre, 1996, 153 p.
- 15 Pour une analyse des ces accords voir Hillcoat, G., « Les relations extérieures du Mercosur : bilan et perspectives », in *Problèmes d'Amérique latine*, La Documentation Française, n° 26, juillet-septembre 1997, pp. 101-125.
- 16 Depuis que ses membres ont commencé à réduire leurs tarifs douaniers en 1991, le commerce à l'intérieur du Mercosur a augmenté en moyenne de 27 % par an de 1990 à 1995. Au cours de la même période, le commerce avec les autres pays a progressé de 7,5 % par an.
- 17 Il s'agit de l'Association de libre commerce des Amériques connu également sous la sigle FTAA (Free Trade Agreements in The Americas) ou ZLEA (Zone de libre échange des Amériques) que le Président Clinton a repris sous son compte de l'administration Bush (Initiative pour les Amériques) au sommet de Miami en 1994.
- 18 In *Folha de S. Paulo*, 17 juin 1998.
- 19 Tavares, Maria da Conceição, députée fédérale brésilienne (Parti des Travailleurs, Rio de Janeiro), in *Folha de S. Paulo*, 26 avril 1998.

RÉSUMÉ - RESUMEN - ABSTRACT

Le Marché commun du sud (Mercosur) est une création récente, mis en place par le Traité d'Asunción du 26 mars 1991. Afin de comprendre les mécanismes internes de cette nouvelle institution, qui cherche encore à se consolider, l'auteur la replace dans son contexte historique et met en balance les acquis économiques du processus d'intégration avec les défis que doivent relever des États aux intérêts parfois divergents. Dans ce contexte, le projet de l'Association de libre commerce des Amériques (ALCA), soutenue par les États-Unis, apparaît comme un nouvel obstacle sur le chemin de l'intégration régionale.

El Mercado comun del sur (Mercosur), activado por el Tratado de Asunción (26 de marzo de 1991), es una creación reciente. Con el propósito de comprender mejor los mecanismos internos de esta nueva institución, el autor recuerda sus antecedentes históricos y compara los avances económicos del proceso de integración con los desafíos que tienen que enfrentar los Estados miembros, cuyos intereses a veces discrepan. En este contexto, el proyecto de Asociación de Libre Comercio de las Américas (ALCA), apoyado por los Estados-Unidos, aparece como un nuevo obstáculo en el camino hacia la integración regional.



Photographie n° 5 : *Le port de Valparaiso, (Chili)*. Pays associé au Mercosur, le Chili est une porte ouverte sur le Pacifique pour le Brésil et l'Argentine. (Cliché S. Velut)

LE MERCOSUR ET LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'AMÉRIQUE LATINE

DEISY VENTURA*

Les relations des pays de l'Europe occidentale avec les pays de l'Amérique latine n'ont pas échappé au nouveau contexte de l'intégration économique. De la part de l'Europe, les quinze pays qui participent au processus d'intégration ont octroyé des compétences dans le domaine de relations internationales soit à la Communauté européenne (dotée de personnalité juridique pour souscrire des accords internationaux) soit à l'Union européenne, collectivité qui mène une politique étrangère et de sécurité commune.

Sauf exceptions qui ne font que confirmer la règle, telle la politique communautaire à l'égard du Chili, de Cuba et du Mexique, l'Europe mène ses actuels rapports avec l'Amérique latine à travers une approche régionale. Les récents accords de coopération avec le Marché commun du Sud, le Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay), et avec le Pacte andin (Bolivie, Colombie, Equateur, Pérou, Venezuela) corroborent cette constatation. Tandis que les signataires de l'Accord de Cartagena (20 mai 1969) essaient d'apporter un nouveau souffle à une initiative d'intégration peu fructueuse puisque victime d'un contexte politique très difficile, les États membres du Mercosur déclenchent, à travers le Traité d'Asunción du 26 mars 1991, un projet d'intégration à court terme, ambitieux et politiquement efficace.

L'objectif de cet article est de replacer le Mercosur dans l'ensemble de la politique de l'Union européenne vis à vis de l'Amérique latine afin d'évaluer la réalité et les enjeux des rapports entre les deux collectivités. Les relations bilatérales entre les pays membres de chaque bloc sont donc exclues d'emblée.

L'Europe, à travers la politique communautaire, réagit à l'évolution du sous-continent américain vers l'intégration. Ajoutons l'importance des échanges commerciaux entre les deux régions, l'existence d'une nette politique européenne d'appui à la démocratie et à la protection des droits de l'homme, ainsi qu'une réponse politique aux projets de Washington d'intégration continentale. Tout d'abord, on démontrera que ces facteurs ont entraîné un changement qualitatif de la stratégie européenne pour l'Amérique latine. On constatera ensuite que la

* Professeur à la Faculté de droit de l'Université fédérale de Santa Maria, RS, Brésil, *Master* en intégration latino-américaine (UFSM), titulaire d'une bourse de doctorat du Conseil national de la recherche (CNPq, Brésil) à l'Université de Paris I, Panthéon-Sorbonne.

création du Mercosur, franchement soutenue par l'Europe, est suivie d'une tactique de renforcement des rapports avec cette sous-région qui trouve son corollaire à la signature de l'Accord-cadre de coopération CE/Mercosur. En guise de conclusion, on esquissera les perspectives des relations entre l'Union européenne et le Mercosur.

L'AMÉRIQUE LATINE VUE PAR L'EUROPE : DE BÉNÉFICIAIRE D'AIDE À PARTENAIRE

À l'origine, le sous-continent américain fait partie d'une politique globale d'aide aux pays en voie de développement menée par la Communauté européenne. Plusieurs éléments déterminent l'évolution de cette politique vers l'approfondissement de la coopération et l'individualisation d'une stratégie pour l'Amérique latine.

La coopération financière et l'absence d'une politique spécifique pour le continent

Entre la fin des années 1960 et le début des années 1970, la Communauté européenne a déclenché une politique en faveur du développement, grâce aux pressions de certains pays de la Communauté intéressés par une expansion de l'influence politique de la CE dans quelques pays en voie de développement (PVD)¹. Ces derniers ont été donc l'objet de quelques initiatives d'aide alimentaire et bénéficient du système de préférences tarifaires généralisées (SPG). Introduit en 1971 au sein des négociations du GATT, renouvelé tous les dix ans, le SPG se limitait à accorder aux PVD des concessions commerciales pour les produits qui n'étaient pas en concurrence directe avec la production européenne ou qui ne menaçaient pas cette dernière, tels les produits agricoles tropicaux.

Une coopération communautaire proprement dite est menée, pour la première fois, vers les pays ACP (Première Convention de Lomé, 1975). La Communauté a décidé d'étendre cette coopération aux pays d'Asie et d'Amérique latine (sous la rubrique PVD-ALA), ce qu'elle a fait à partir de 1976 mais d'une façon limitée, en l'absence d'un accord formel. Le Règlement 442/81 du Conseil européen a servi ensuite comme base juridique à une *coopération financière et technique* dont les principaux objectifs étaient l'aide aux PVD les plus pauvres, l'amélioration des conditions de vie des couches les moins favorisées, l'encouragement au développement rural, les programmes de formation professionnelle, l'amélioration de la production alimentaire, le soutien aux projets d'intégration régionale et l'aide humanitaire. S'agissant de ce genre de coopération, on trouve ici des sujets que deviendront récurrents, ce qu'on pourrait aujourd'hui appeler les buts classiques de l'aide au développement.

On constate ensuite une coïncidence entre la mise en marche de la politique d'aide communautaire et la progressive mainmise des régimes militaires sur les principaux pays de l'Amérique latine. Au milieu des années 1960, le continent adopte la philosophie de la Commission économique pour l'Amérique latine des Nations unies (Cepal), c'est à dire la politique de substitution des importations. En protégeant son industrie et les filiales des entreprises transnationales,

écrasé par de terribles dictatures, le continent n'est pas un terrain fertile pour une amélioration de ses rapports avec l'Europe. À la fin des années 1980 les démocraties commencent à renaître, mais trop tard : c'est la décennie perdue pour l'Amérique latine.

À cette époque, le Parlement européen a joué un rôle important par la dénonciation des violations de Droits de l'homme et l'appui à l'octroi des aides au continent². Parmi les 323 Résolutions sur l'Amérique latine, prises entre 1963 et 1995, on trouvera au moins 104 qui ont les droits de l'homme et la situation politique comme sujet, la plupart émises dans les années 1980. En ce qui concerne l'Amérique centrale, on trouvera ce thème dans au moins 100 des 134 résolutions prises au cours de la même période³.

Au delà de l'influence positive du Parlement, l'adhésion du Portugal et de l'Espagne, en 1986, apporte un nouveau souffle aux relations entre la Communauté européenne et l'Amérique latine.

À partir du tableau ci-dessous, on constate la signature de quelques accords pendant les années 1980. Néanmoins, il faut souligner la nette progression, quantitative et qualitative, à partir des années 1990.

TABLEAU 1

ACCORDS SIGNÉS ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET L'AMÉRIQUE LATINE (PAR GROUPEMENT DE PAYS)

| Partenaire | Titre de l'accord | Référence |
|--------------------------------------|--|--|
| Accord de Cartagena (Pacte andin) | 1984 – Accord de coopération CE/ Accord de Cartagena et ses pays membres | JO L 153, 08.06.84, p.2 |
| | 1998 – Accord-cadre de coopération CE/ Accord de Cartagena et ses pays membres | JO L 127, 29/4/98, p. 10 |
| Amérique centrale | 1986 – Accord de coopération CE/ Traité général d'intégration économique centre-américaine, ses pays membres et Panama | JO L 172, 30.06.86, p.2 |
| Mercosur | 1992 – Accord Commission européenne/ Conseil Marché Commum 1995 – Accord-cadre interrégional de coopération entre la CE et ses Etats membres, d'une part, et le Mercosur et ses Etats parties, d'autre part – Déclaration commune sur le dialogue politique entre l'UE et le Mercosur | non publié JO L 069, 19.03.96, p.4. |

L'approche régionale ou spécifique et les accords « de troisième génération »

La modification du scénario de l'Amérique latine, associé aux facteurs qu'on vient de mentionner, modifie la position de la Communauté européenne. La Commission formule une proposition d'orientations pour la coopération avec les pays en voie de développement d'Amérique latine et d'Asie qui se trouve à l'origine du Règlement du Conseil 443/92 du 25 février 92.

Selon les nouvelles orientations, la politique communautaire d'aide au développement se structure autour de deux axes : la coopération financière et technique mise à jour, spécialement attachée à la démocratisation, à la protection

TABLEAU 2

ACCORDS SIGNÉS ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET L'AMÉRIQUE LATINE (PAR PAYS)

| Partenaire | Titre de l'accord | Référence |
|------------|--|----------------------------|
| Argentine | 1980 – Arrangement CE/ Argentine (commerce de viandes de mouton et agneau) | JO L 275, 18.10.80, p.14. |
| | 1990 – Accord-cadre CE-Argentine | JO L 295, 26.10.90, p.67 |
| | 1993 – Accord CE/ Argentine sur la pêche maritime | JO L 318, 20.12.93, p.2. |
| | 1993 – Accord CE/ Argentine (GATT) | JO L 047, 18.02.94, p.2. |
| | 1995 – Accord modifiant accord CE/ Argentine de ... (adhésion Autriche, Finlande, Suède) | JO L 094, 26.04.95, p.3. |
| | 1996 – Arrangement administratif CE/ Argentine (textiles) | JO L 173, 11.07.96, p.2. |
| | 1996 – Accord CE/ Argentine (GATT) | JO L 271, 24.10.96, p.32. |
| Brésil | 1997 – Accord CE/ Argentine (énergie nucléaire) | JO L 296, 30.10.97, p.32 |
| | 1982 – Accord-cadre CE/ Brésil – Echange de lettres relative aux transports maritimes | JO L 281, 04.10.82, p.2. |
| | 1982 – Accord sous forme d'échange de lettres CE/ Brésil (GATT) | JO L 219, 28.07.82, p.59. |
| | 1994 – Accord CE/ Brésil (GATT) | JO L 047, 18.02.94, p.8 |
| | 1995 – Accord modifiant accord CE/ Brésil de ... (adhésion Autriche, Finlande, Suède) | JO L 094, 26.04.95, p.67. |
| Paraguay | 1995 – Accord-cadre CE/ Brésil | JO L 262, 01.11.95, p.54 |
| | 1992 – Accord-cadre CE/ Paraguay, | JO L 313, 30.10.92, p.72. |
| Uruguay | 1980 – Arrangement CE/ Uruguay (commerce de viandes de mouton et agneau) | JO L 275, 18.10.80, p.2. |
| | 1992 – Accord-cadre CE/ Uruguay | JO L 094, 08.04.92, p.2. |
| | 1994 – Accord CE/ Uruguay (GATT) | JO L 047, 18.02.94, p.29. |
| | 1995 – Accord modifiant accord CE/ Uruguay de ... (adhésion Autriche, Finlande, Suède) | JO L 094, 26.04.95, p.531. |
| Bolivie | 1990 – Protocole d'accèsion de la Bolivie à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce | JO L 045, 21.08.90, p.25. |
| | 1995 – Accord CE/ Bolivie (précurseurs et substances chimiques) | JO L 324, 30.12.95, p. 3. |
| Chili | 1970 – Accord avec le Chili (GATT) | JO L 054, 09.03.70, p.7. |
| | 1991 – Accord-cadre CE/ Chili | JO L 079, 26.03.91, p.2. |
| | 1994 – Accord CE/ Chili (importation de pommes et de poires dans la CE) | JO L 130, 25.05.94, p.8. |
| | 1996 – Accord-cadre CE/ Chili | JO L 209, 19.08.98, p.5 |
| Colombie | 1995 - Accord CE/ Colombie (précurseurs et substances chimiques). | JO L 324, 30.12.95, p. 11 |
| | 1995 - Accord CE/ Equateur (précurseurs et substances chimiques) | JO L 324, 30.12.95, p. 19 |
| Equateur | 1995 - Accord modifiant accord CE/ Pérou de ... (adhésion Autriche, Finlande, Suède) | JO L 094, 26.04.95, p.332. |
| | 1995 - Accord CE/ Pérou (précurseurs et substances chimiques) | JO L 324, 30.12.95, p. 27. |
| | 1996 – Arrangement administratif CE/ Pérou (textiles) | JO L 173, 11.07.96, p.34. |
| Venezuela | 1991 – Protocole d'accèsion de la Venezuela à l'accord général sur les tarifs douaniers et le commerce | JO L 062, 08.03.91, p.34 |
| | 1995 – Accord CE/ Venezuela (précurseurs et substances chimiques) | JO L 324, 30.12.95, p. 35 |
| Mexique | 1991 – Accord-cadre CE/ Mexique | JO L 340, 11.12.91, p.2 |
| | 1997 – Accord CE/ Mexique (précurseurs et substances chimiques) | JO L 077, 19.03.97, p.24. |

des droits de l'homme et au développement structurel de ces pays ; et un nouvel élément, la coopération économique, fondée dans les intérêts réciproques entre la Communauté et les pays associés.

Ensuite, sous la base de ces nouvelles orientations, la Communauté adopte la stratégie de multiplier des accords de coopération dits de « troisième génération ». Ces nouveaux arrangements vont au-delà de la coopération traditionnelle, puisqu'à côté de la branche classique de la « coopération au développement », destinée aux pays de faible niveau de développement, une autre branche encourage le secteur productif, afin de stimuler les relations avec les pays les plus avancés (nouvelles exigences de son insertion progressive dans l'économie mondiale) : c'est la « coopération avancée » ou « coopération économique »⁴. Il s'agit d'un important changement qualitatif dans les rapports en question.

Voici les deux nouvelles caractéristiques de ces accords :

- leur caractère évolutif, puisqu'une clause permet aux signataires d'élargir l'accord par consentement mutuel afin d'augmenter les niveaux de coopération et de les compléter à l'aide d'accords sectoriels spécifiques. Il s'agit, donc, d'un accord ouvert ;

- l'introduction d'une clause démocratique, adoptée lors du Traité de Maastricht mais qu'on trouvait déjà dans l'accord signé avec l'Argentine en 1990. Cette clause a le statut de condition *sine qua non* de la coopération car, dans le cas d'une violation par le partenaire, la Communauté se réserve le droit de suspendre tous les programmes déjà engagés. Cet instrument est interprété par de nombreux auteurs comme la volonté de l'Europe de coopérer uniquement avec les gouvernements élus par le peuple et qui respectent les droits de l'homme.

L'adoption de ces nouveaux principes font apparaître une spécificité dans les relations de l'Union européenne avec l'Amérique latine éloignant celle-ci des orientations communes qui guident l'UE en Asie⁵. Ces nouveaux rapports se sont développés dans trois cadres :

- au niveau régional, avec le Groupe de Rio, avec lequel l'UE a un dialogue politique institutionnalisé depuis 1990,
- au niveau sous-régional, avec les pays d'Amérique centrale avec lesquels l'UE a établi le dialogue de San José depuis 1984,
- au niveau bilatéral, avec les différents pays et groupement de pays (Pacte andin et Amérique centrale) avec lesquels la CE a conclu des accords de coopération dits de troisième génération⁶.

Par conséquent, l'Amérique latine toute entière est couverte par des accords de coopération avec l'Union européenne. Par ailleurs, les quatre pays membres du Mercosur étaient déjà liés à la Communauté pour des accords de troisième génération avant même la signature de l'accord entre la Communauté et le Mercosur (15 décembre 1995).

Les orientations qui régissent actuellement la politique de l'Union européenne à l'égard de l'Amérique latine sont fixées dans une sorte d'agenda formulée par la Commission à travers la Communication *Union européenne – Amérique latine, actualité et perspectives du renforcement du partenariat, 1996-2000*⁷.

Dans ce document, la Commission fait un bilan positif de la coopération développée jusqu'en 1995, constatant les progrès substantiels du dialogue politique avec l'Amérique latine et l'approfondissement de la coopération dans les secteurs traditionnels. Elle souligne surtout les nouvelles inflexions desdits rapports : la clause évolutive, la clause démocratique, les accords de troisième génération, les projets en faveur des femmes, des indigènes et de l'environnement. La Communication met l'accent sur la diversification des acteurs de ces relations, la définition des stratégies par pays et des projets sectoriels ainsi que la mise en place de programmes horizontaux.

Lorsque le texte en question pose le problème de l'hétérogénéité de l'Amérique latine, il attire l'attention sur la taille des différents États, la diversité des populations et des cultures (d'origine européenne, quatre cents groupes ethniques indigènes, d'origine africaine, asiatique et du Moyen-Orient), la démographie très irrégulière, des écarts importants de niveau de développement économique (par exemple, le PIB, en dollars *per capita*, est de 520 au Nicaragua et de 4 747 en Argentine) ainsi que des écarts importants entre les indices de développement humain (PNUD)⁸.

La Commission conclut qu'en tenant compte de cette hétérogénéité, les relations Union européenne/Amérique latine resteront dominées par *une approche régionale* (Groupe andin, Amérique centrale, Mercosur) ou *spécifique* (Mexique, Chili, Cuba), comme une réponse à l'option latino-américaine d'un régionalisme ouvert.

En regrettant que nombreux Latino-américains continuent à avoir de l'Europe une vision partielle, où domine l'idée d'un continent protectionniste tandis que certains milieux européens ont eux aussi, une idée fautive, voire folklorique, du sous-continent, dont ils comprennent très mal les mutations accélérées des dernières années, la Commission lance le slogan de l'agenda 1996-2000 : mieux se connaître, pour mieux se comprendre, et pour mieux dialoguer et coopérer. Hormis cette naïveté postiche, cette communication est très importante parce qu'elle définit une stratégie nette pour le continent à qui la Communauté accorde dorénavant une place plus large dans l'éventail de sa politique extérieure.

Même si elle ne s'adresse pas spécialement à l'Amérique latine, il faut mentionner la Communication de la Commission sur l'appui aux efforts d'intégration régionale des pays en développement⁹. Elle fixe les priorités d'action et l'appui à l'intégration régionale, la coopération technique aux institutions d'intégration, le soutien au secteur privé pour qu'il saisisse les opportunités d'intégration et l'aide, au niveau national, à la mise en oeuvre des réformes visant à la libéralisation régionale. Cette tactique trouve un succès croissant ; à travers le programme *AL-Invest* une première rencontre des entreprises Union européenne/Mercosur a été réalisée en décembre 1997, qui a permis la conclusion d'affaires pour un montant de plus de 55 millions de dollars entre entreprises européennes (84 sur 217 étaient espagnoles) et du Mercosur (253 argentines sur 522). Chaque dollar investi par la Commission européenne a généré un volume d'affaires de 73 dollars¹⁰.

Cependant, à ce genre de réussite, le Parlement européen oppose de fortes critiques sur la mise en oeuvre de la politique étrangère et de sécurité commune en 1997. Les parlementaires considèrent que l'Union européenne n'a pas adopté une position commune sur des problèmes cruciaux comme la pauvreté, l'environnement, l'énergie ou les droits de l'homme. Le Parlement souligne que le hiatus entre la politique étrangère de l'Union et ses activités dans le domaine commercial subsiste¹¹. Dans le cas de l'Amérique latine, on vérifie en effet une attention mitigée de la part de la politique extérieure commune : le Conseil n'a pris qu'une seule position commune, adressé à Cuba, en 1994, renouvelée en 96¹².

Enfin, dans le bilan des rapports Europe – Amérique latine, la grande innovation est la modification substantielle du plus ancien moyen de coopération employé par l'Europe. Après avoir subi quelques modifications en 1994, le système de préférences tarifaires généralisées (SPG) a fait l'objet d'un récent Règlement du Conseil (25 mai 1998)¹³.

Le nouveau SPG offre une réduction des droits de douane plus importante qu'auparavant, à condition que les bénéficiaires respectent les conventions de l'Organisation internationale du travail (OIT), surtout en ce qui concerne l'âge minimal d'admission à l'emploi, ainsi que le respect des règles de l'Organisation mondiale des bois tropicaux (OMBT), donc la protection de l'environnement.

Dans les considérants du Règlement, le Conseil affirme que « les résultats des débats internationaux sur les clauses sociale et environnementale constitue un engagement à mettre en œuvre, dans une perspective de développement, un instrument positif d'initiation au respect des normes sociales et environnementales internationales ».

Toutefois, le pays intéressé doit présenter une candidature formelle et fournir des preuves de l'incorporation des conventions dans son ordre juridique. Il reste soumis au contrôle de la part de la Communauté européenne en ce qui concerne l'application des règles internationales. Toutes les personnes physiques ou juridiques peuvent dénoncer l'Etat bénéficiaire du nouveau SPG en cas de violation de ses obligations. Ce nouveau mécanisme peut signifier une véritable révolution en matière de coopération internationale puisqu'il associe, d'une part, l'exigence d'un standard minimum d'engagement par rapport aux conventions internationales et, d'autre part, des instruments de contrôle qui comprennent la participation du simple citoyen.

On peut attendre une répercussion positive de ce Règlement si on constate que l'Union européenne a été et est encore très active en Amérique latine, où la part de l'Union à l'aide au développement est de 61,5% contre 19,5% pour le Japon et 14% pour les États Unis¹⁴. Selon le Rapport général de l'année 1997, les actions de coopération financière et technique en Amérique latine ont été de 190,2 millions d'écus en 1997, à travers 45 projets, la plupart de ces projets étant consacré au renforcement des municipalités et aux actions à caractère social (comme pour les enfants défavorisés des bidonvilles). La coopération économique s'est élevée à 64 millions d'écus pour 73 projets, en privilégiant le financement des programmes horizontaux¹⁵.

Un sommet entre Union européenne et Amérique latine, proposé par l'Espagne et la France, devra avoir lieu au premier semestre de 1999 sous la présidence allemande du Conseil de l'Union¹⁶. Deux sujets importants, qui ne doivent pas être absents de l'ordre du jour dudit sommet, sont la Zone de libre échange des Amériques (ZLEA), projet d'intégration économique mené par les États-Unis au niveau continental, ainsi que la lutte contre la drogue. Sur cette dernière, l'Europe soutient la notion de responsabilité partagée, en opposition à la stratégie des États-Unis dite de "décertification", qui correspond à un refus de coopérer et à la prise des sanctions contre les pays dont les initiatives sont considérées insuffisants¹⁷.

LE MERCOSUR DANS LE CADRE DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE POUR L'AMÉRIQUE LATINE

Depuis sa création, le Mercosur mérite un soutien constant de la Communauté européenne qui vise au bon fonctionnement de ses institutions et à sa consolidation comme zone de libre échange. L'Union européenne discute la modification de cette coopération administrative à travers le renforcement de ses rapports avec le Mercosur, à partir d'une Communication de la Commission européenne qui offre différentes possibilités tactiques.

Une coopération depuis l'origine du Mercosur

Créé le 26 mars 1991, le Mercosur a été présenté par ses Ministres des affaires étrangères à la Commission européenne, le 29 avril de la même année à Bruxelles. Le 2 mai de l'année suivante a eu lieu la première rencontre des Ministres des affaires étrangères de la Communauté et du Mercosur, à Guimarães, Portugal.

Le 29 mai 1992, la Commission européenne et le Conseil Marché commun (CMC), organe supérieur du Mercosur¹⁸, ont signé un accord de coopération inter-institutionnel en vue de promouvoir le transfert de savoir-faire européen en matière d'intégration. Cet accord prévoyait l'échange d'informations, la formation du personnel, l'assistance technique et l'appui institutionnel entre la Commission et le CMC. Il ne concerne que la coopération administrative.

Pour assurer le dialogue inter-institutionnel, l'accord établit un Comité consultatif conjoint, regroupant des représentants de la Commission et du Groupe Marché commun (GMC), le dernier étant l'organe exécutif du Mercosur¹⁹. Dans ses trois premières réunions (Rio de Janeiro – 3/7/1992, Bruxelles – 11/1/1993, Montevideo – 5/6/1993), le Comité a décidé d'accorder la priorité, lors de la première phase de la coopération, à trois volets : agriculture, normes techniques et douanes. Toutefois, il ne s'agit que de la coopération à l'intérieur du Mercosur et non entre l'Union et le Mercosur, cette dernière se bornant encore au domaine administratif.

Quelques programmes ont été mis en marche, comme l'appui au Secrétariat administratif du Mercosur et un Fonds d'appui à la présidence en exercice (pour permettre l'échange d'experts).

Par ailleurs, le Conseil européen de Corfou, du 24-25 juin 1994, a réaffirmé l'importance qu'il attache à ses relations avec les pays de l'Amérique latine et leurs groupements régionaux. Il a confirmé l'intention de l'Union européenne de renforcer ses relations avec le Mercosur et invite le Conseil et la Commission à poursuivre l'examen de cette question. À son tour, le Conseil du Mercosur au Sommet de Buenos Aires (août 1994) demande également un renforcement de la coopération avec l'Europe pour atteindre des objectifs plus ambitieux. Une Communication de la Commission du 19 octobre 1994²⁰, sous le titre, *Pour un renforcement de la politique de l'UE à l'égard du Mercosur*, définira donc une stratégie spécifique pour le Mercosur, considéré comme une « zone de prospérité émergente », doté d'énormes ressources naturelles et où se manifeste une demande croissante tant de produits de consommation que de capital.

La proposition d'un renforcement de la politique communautaire à l'égard du Mercosur

La Communication constate que, depuis 1990, la CE a très fortement accru ses exportations vers le Mercosur, par exemple, plus de 40% entre 1992-93. Les exportations du Mercosur vers les pays industrialisés, sont dominées par les matières premières, à l'exception du secteur agro-alimentaire. Par contre, vers les pays voisins, le Mercosur exporte des produits industrialisés. En tant qu'importateur, le Mercosur diversifie ses achats et fait jouer à plein la concur-

rence entre l'Europe, l'Amérique du Nord et l'Asie. De la CE, il importe en priorité des biens d'équipement (machines outils, mécanique, aéronautique, etc.) et des produits chimiques.

La Commission projette deux scénarios pour l'année 2000 .

- un maintien des tendances : une croissance de flux d'exportation très élevés pour les exportations du Mercosur, un déficit accru de la part de la CE et une croissance de l'Asie que doublerait sa part de marché au Mercosur.
- une zone de libre échange entre CE et Mercosur : des gains de part de marché par la CE avec une forte accélération des exportations européennes par rapport au premier scénario.

En considérant qu'une éventuelle extension de l'Alena entraînerait, en termes économiques, à la fois une perte d'activités potentielles et la perpétuation d'un déficit financier, la Commission propose une stratégie dynamique structurée en deux étapes. Comme objectif à terme, elle suggère la mise en œuvre d'une association interrégionale basée sur un partenariat équilibré et solidaire sur le plan politique, économique et commercial, à travers l'établissement progressif d'une zone de libre échange dans le domaine industriel, des services et de l'agriculture (en tenant compte la sensibilité de certains produits) et une coopération approfondie dans le domaine politique.

Dans l'immédiat, la Communauté devrait définir la meilleure approche qui déboucherait à terme sur l'association interrégionale proposée. Trois options ont été élaborées :

- un accord de coopération commerciale, qui relègue à un second plan les aspects politiques et structurels des relations ;
- un accord-cadre interrégional de coopération commerciale et économique, c'est-à-dire une approche équilibrée combinant simultanément les échanges, un appui substantiel en matière de coopération, ainsi qu'une plus grande concertation y compris dans le domaine politique ;
- une association interrégionale, en anticipant la consolidation du Mercosur et en négociant sans étape intermédiaire les dispositions et les délais d'une ZLE.

La Commission conclut pour la deuxième option, tout en soulignant que le mandat de négociation (que lui doit être accordé par le Conseil) est censé prévoir de manière spécifique l'articulation avec les accords bilatéraux déjà existants, dits de troisième génération.

La discussion de l'accord à l'intérieur de la Communauté

Au Sommet d'Essen (9-10 décembre 1994), le Conseil européen approuve la stratégie de conclusion d'un accord interrégional avec le Mercosur. Le 22 décembre de la même année a lieu la signature d'un Protocole d'intentions sur l'accord. Le Conseil européen, dans la formation « affaires générales » (10 avril 1995) à Luxembourg, charge le Conseil de représentants permanents, le Coreper, organe auxiliaire du Conseil de l'Union européenne, d'examiner la communication afin d'adopter un mandat de négociations dans les meilleurs délais.

Il est remarquable qu'au moment où cette importante Communication sur le Mercosur était en discussion, un autre document de la Commission a considéré que le soutien accordé jusqu'au moment par la Communauté au Mercosur était « surtout politique et médiatique, ce qui répondait à un choix délibéré du propre Mercosur et de la CE »²¹. Il s'agit d'un instrument de coopération très rarement admis. Néanmoins il est maintes fois utilisé surtout lorsqu'on souhaite construire une image de prestige qui puisse attirer des investissements ou même la confiance sur le plan international.

Les négociations entre Mercosur et Union ont été entamées en septembre 1995. Parallèlement, le 25 octobre 1995, le Comité économique et social européen a adopté à l'unanimité un avis au sujet de la Communication de la Commission sur le Mercosur. Le Comité souligne un changement stratégique puisque l'Europe concentrait ses relations extérieures, à ce moment, sur l'Europe centrale et de l'Est ainsi que sur les pays méditerranéens.

L'avis attire l'attention sur le fait le marché du Cône Sud est potentiellement énorme : avec plus de 200 millions d'habitants, le Mercosur représente presque la moitié de la population de l'Amérique latine et plus de la moitié du PIB du continent. Ledit bloc attire 70% de tous les investissements directs européens de la région ; 38 des 50 entreprises les plus importantes de la région y ont leur siège. Il observe encore que, face à la possibilité d'un renforcement de la présence des États-Unis dans la région, à la possibilité d'un accord de libre-échange pour tout l'hémisphère ou même à l'expansion du Mercosur en Amérique du Sud, il est crucial qu'un accord soit conclu avec le Mercosur, en vue de consolider le maintien de la présence de l'Union européenne en Amérique latine et de soutenir son accès privilégié à un des plus grands marchés mondiaux²².

Un aspect sur lequel la Commission n'a pas fait écho à l'avis du Comité concerne le Forum consultatif économique-social, le FCES, organe consultatif du Mercosur, où sont représentés les consommateurs, les travailleurs et les entreprises. Cet organe a très peu évolué depuis sa création par le Protocole de Ouro Preto, en décembre 1994, probablement à cause d'un visible mépris de la part des Ministères des affaires étrangères, dont les fonctionnaires dominent largement la dynamique institutionnelle au sein du Mercosur, en ce qui concerne la participation de la société civile au processus décisionnel. Le Comité attire l'attention sur le rôle que le FCES pourrait jouer pour répondre aux possibles conséquences d'un accord entre les deux blocs sur la situation sociale de certains pays (comme la pauvreté, le chômage, la reconversion de secteurs de l'industrie et l'exode interne).

Le Comité alerte encore l'Union pour le risque du dumping social de la part du Mercosur, un souci qui trouve dans la récente modification du système de préférences tarifaires généralisées une réponse probablement efficace.

Finalement, on remarque le bilan fait par la Commission européenne en ce qui concerne le poids du Mercosur par rapport à sa politique latino-américaine. Elle considère qu'une stratégie visant à renforcer ses relations avec le Mercosur ne peut pas entraîner une remise en question du dialogue avec le groupe du Rio ou avec d'autres groupements régionaux. Cette stratégie doit plutôt être considérée comme un approfondissement et une poursuite du dialogue à l'intérieur

duquel la reconnaissance et la prise en considération des spécificités régionales deviennent incontournables pour les intérêts de l'Union. *Cela veut dire que la nouvelle stratégie ne doit pas être établie d'une façon isolée, mais doit s'intégrer dans une stratégie d'ensemble de l'EU vis-à-vis des pays latino-américains et notamment vis-à-vis du Groupe de Rio*²³.

L'ACCORD-CADRE DE COOPÉRATION INTERRÉGIONALE ENTRE LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE ET LE MERCOSUR

À l'instar du droit communautaire en général, qui produit d'incessantes réflexions sur les principes du droit international ou même des droits nationaux des États membres, le premier accord signé entre deux unions douanières entraîne des difficultés en ce qui concerne la définition de la nature juridique de cette coopération. La notion de dialogue - dialogue politique, mais aussi dialogue économique et commercial - constitue le fondement des dispositions conventionnelles qui comprennent un large éventail de coopération dont l'élargissement dispense des nouvelles conventions grâce à une clause évolutive.

Un accord mixte de coopération interrégionale

Le 15 décembre 1995, l'accord-cadre de coopération intrarégionale est signé à Madrid²⁴. Dans une lettre (27/2/1996), le Conseil des ministres demande l'avis du Parlement sur la conclusion de l'accord qui inaugure un nouveau modèle de relations contractuelles entre l'Union et d'autres processus d'intégration régionale des « économies émergentes ». Le Conseil informe, suite à un échange de lettres signé au même temps que l'accord, que les deux parties ont convenues d'appliquer provisoirement les dispositions relatives à la coopération commerciale (titre II) ainsi que le cadre institutionnel (arts. 27, 29 et 30)²⁵.

Il s'agit d'un *accord mixte*, c'est-à-dire que les deux blocs et leurs respectifs États membres sont tous signataires de la convention. Selon Philippe Manin, lorsqu'on se trouve dans un domaine de compétence exclusive, seule la Communauté peut être signataire de l'accord, les États membres étant privés de leur capacité de conclure des accords dans le même domaine, sauf habilitation communautaire. Par contre, lorsqu'un accord international couvre à la fois des domaines de compétence communautaire exclusive et des domaines relevant de la compétence des États membres, l'accord est conclu, d'une part, par la Communauté, responsable de l'exécution des engagements pour les domaines relevant de sa compétence et, d'autre part, par les États membres qui doivent répondre pour les autres domaines²⁶. L'accord-cadre en question couvre en fait un domaine de compétence exclusive de la Communauté, c'est-à-dire la politique commerciale commune, mais comprend également un large éventail de coopération, ce qu'on verra ensuite dans un sous-titre spécifique, concernant les compétences subsidiaires des États membres de la Communauté.

La Commission reconnaît que la nature juridique d'un accord de coopération économique entre deux systèmes d'intégration régionale n'est pas définie avec précision dans le texte. Le choix d'un accord mixte ne laissera pas de doute en

ce qui concerne la volonté des parties. Toutefois, un accord mixte pose, au delà du problème de l'approbation par le Parlement européen, les ratifications de l'accord par les 19 Parlements nationaux mêlés à l'accord, selon leurs procédures constitutionnelles respectives. Cela constitue une bonne raison pour doter d'effet direct certaines dispositions du traité, malgré les critiques formulées par le Parlement européen²⁷.

L'accord-cadre CE/Mercosur a déjà été ratifié par l'Argentine, le Brésil et le Paraguay. De la part de la CE, jusqu'à la fin du mois de mai 1998, le Danemark, l'Espagne, la Finlande et le Pays-Bas l'avaient déjà ratifié. Selon l'article 34 de l'accord, il entrera en vigueur le premier jour du mois suivant à la notification au Conseil de l'Union et au Groupe marché commun, GMC, de la dernière ratification. L'accord a une *durée indéterminée* et est applicable dans la totalité des territoires couverts par les traités constitutifs de chaque bloc, soit le Traité de Rome et le Traité d'Asunción.

La spécificité de cet instrument réside essentiellement dans la personnalité des parties contractantes : un accord entre les États membres et les institutions qui participent à des processus respectifs d'intégration politique, économique et commerciale, ce qu'on trouve plus récemment dans le nouvel accord signé entre l'Europe et Groupe andin²⁸. On pourrait se poser la question de savoir si le caractère « mixte » de l'accord entraînerait des difficultés particulières d'exécution des dispositions conventionnelles car, au delà de la discussion sur les limites entre les compétences étatiques et communautaires, les dynamiques institutionnelles des deux blocs sont différentes, voire antagoniques, en ce qui concerne l'applicabilité des règles juridiques concernant l'intégration²⁹.

Selon Guillermo Hilcoat, l'importance de l'accord CE/Mercosur est, d'une part, le statut de premier accord entre deux unions douanières dans le monde. En plus, la signature de cet accord avec la première puissance commerciale du monde confère au Mercosur une reconnaissance internationale de premier ordre dès sa première année d'existence en tant qu'union douanière³⁰.

Une coopération fondée sur le dialogue

Le dialogue politique

Dans son article premier, l'accord annonce le fondement juridique de la coopération CE-Mercosur. Le respect des principes démocratiques et les droits fondamentaux de l'homme, tels qu'il sont énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme doit inspirer les politiques intérieures et internationales des parties et constitue élément essentiel de l'accord. Il fait écho aux premiers considérants du préambule qui font référence aux droits de l'homme, à la justice sociale et à la protection de l'environnement.

Mais c'est surtout l'article 35 qui instaure la dénommée « clause démocratique » ou « clause des droits de l'homme » dans l'accord. Il permet de suspendre l'application de l'accord lorsqu'une des parties ne respecte pas ses obligations. La violation des éléments essentiels de l'accord visés à l'article premier est considéré comme un « cas d'urgence spécial » et est soumise à un mécanisme d'intervention spécifique.

Après la conclusion de l'accord, le Mercosur a adopté une clause démocratique au niveau interne, à travers la Déclaration de San Luis (Argentine), le 25 juin 1996. Une tentative de coup d'État menée par un groupe de militaires au Paraguay a convaincu les partenaires sur les risques encore présents. Dorénavant, l'instauration d'un régime non-démocratique dans un Etat membre implique sa suspension du Mercosur.

Sur le fondement démocratique, l'accord instaure un dialogue politique régulier entre l'Union et le Mercosur, prévu par l'article 3 et réglé par une déclaration annexe, où se trouve également les principes de l'article 1. La Déclaration commune sur le dialogue politique entre l'Union et Mercosur prévoit, comme mécanismes du dialogue, des réunions régulières entre les Chefs d'État ou des gouvernement des deux blocs ; une réunion annuelle entre les ministres des affaires étrangères, en présence de la Commission ; lorsqu'il est nécessaire, des réunions entre ministres compétents pour traiter des questions d'intérêt commun ; enfin, des réunions périodiques entre les hauts fonctionnaires des deux parties.

Les objectifs du dialogue sont clairs : marcher vers l'établissement d'une association interrégionale, le développement durable et harmonieux et une coordination des positions respectives dans les enceintes diplomatiques multilatérales.

Trois réunions au niveau ministériel ont eut lieu : au Luxembourg (10 juin 1996), à Noordwijk (7 avril 1997) et au Panama (12 février 1998). Le Chili et la Bolivie, membres associés du Mercosur ont participé à cette dernière rencontre. Le Mercosur souhaite que ce dialogue se tienne dorénavant conjointement.

Ce premier cadre institutionnel a élaboré une « photographie » des relations commerciales de la région³¹. Cette phase sera suivie par un processus de discussions internes sur les perspectives de l'association interrégionale. Dans une troisième phase, au début 1999, l'UE et le Mercosur pourront décider des activités futures à entreprendre en préparation d'un tel accord.

Le dialogue économique et commercial

Un deuxième élément essentiel de l'accord est le *dialogue économique et commercial*, prévu à l'article 5. Selon le paragraphe 3, cette coopération porte sur les domaines suivants :

- l'accès au marché, la libéralisation des échanges et des disciplines commerciales (pratiques commerciales restrictives, règles d'origine, etc.) ;
- les relations commerciales avec les pays tiers ;
- la compatibilité de la libéralisation des échanges avec les normes du GATT/OMC ;
- l'identification des produits sensibles et prioritaires pour les parties ;
- la coopération et l'échange d'informations en matière de services.

Un cadre institutionnel est créé par le Titre VIII, articles 25 à 30, afin de maintenir ce dialogue de caractère périodique. L'organe le plus important est le *Conseil de coopération* qui se compose, selon l'article 26, des membres du Conseil et de la Commission ainsi que des membres du CMC et du GMC. La

présidence est exercée à tour de rôle par un représentant de la Communauté et par un représentant du Mercosur.

Il est assisté par une *commission mixte*, créée par l'article 27, composée par des membres de la Commission et du Conseil et des représentants du Mercosur. Elle se réunit une fois par an et soumet des propositions au Conseil de coopération. Enfin, l'article 29 prévoit la création d'une *sous-commission mixte commerciale* chargée de préparer les travaux pour la libéralisation ultérieure des échanges. Elle présente des rapports annuels sur l'avancement de ses travaux. L'accord n'indique pas sa composition. Jusqu'à maintenant, il s'agit des diplomates qui ont déjà élaboré la « photographie » sur les rapports commerciaux dans la région.

Les négociations sur la libéralisation, ouverte à la fin 1998/ début 1999, doivent durer jusqu'à l'an 2002-3, afin de commencer la libéralisation en 2005, à un moment où la réforme de la politique agricole commune sera en cours, ainsi que les nouvelles négociations OMC. De plus, il est probable que le Mercosur ait achevé son union douanière en 2006³².

Un éventail de coopération large et ouvert

Au delà des lignes générales déjà mentionnées, l'accord consacre des articles spécifiques au commerce en établissant une coopération en matière de normes agro-alimentaires et industrielles et de reconnaissance de la conformité (art. 6), en matière douanière (art. 7), en matière de statistiques (art. 8) et en matière de protection de propriété intellectuelle (art. 9).

Dans le domaine économique, on trouve les secteurs spécifiques de coopération : entre entreprises (art. 11), pour l'encouragement de l'investissement (art. 12), en matière d'énergie (art. 13), en matière de transports (art. 14), scientifique et technologique (art. 15), télécommunications et technologies d'information (art. 16), protection de l'environnement (art. 17).

Il y a encore des dispositions autonomes sur la coopération pour le renforcement de l'intégration (Titre IV, art. 18), la coopération interinstitutionnelle (Titre V, art. 19), en matière de formation et d'éducation (art. 20), en matière de communication, d'information et de culture (art. 21), ainsi que la lutte contre le trafic de stupéfiants (art. 22).

La *clause évolutive* se trouve à l'article 23 et permet à chacune des parties de formuler des propositions visant à élargir le champ de la coopération mutuelle.

Les parties s'engagent à fournir les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de l'accord. L'article 24 encourage la Banque européenne d'investissement à intensifier son action dans le Mercosur, conformément à ses procédures et à ses critères internes ordinaires de financement.

CONCLUSION

Les perspectives des relations entre l'Union européenne et le Mercosur dépendent largement de la stratégie d'évolution que ce dernier suivra. Les États-

Unis ont pour but l'élargissement de l'Alena vers l'intégralité du continent américain, en constituant une immense zone de libre échange. Le Mercosur, spécialement le Brésil, est conscient des risques que cette proposition fait courir aux économies du Sud. Une résistance aux États-Unis a été esquissée au Sommet des Amériques de Santiago du Chili, plutôt grâce aux obstacles internes qui sont posés au gouvernement de Washington (absence du *fast-track*) que par une véritable cohésion latino-américaine.

Par ailleurs, le Mercosur risque d'assumer des nouveaux engagements internationaux sans s'être doté d'une structure institutionnelle à la hauteur de ses objectifs. L'absence d'un organe qui assure l'interprétation uniforme des dispositions conventionnelles, associée à un faible mécanisme de règlement de différends, constitue une insécurité juridique insoutenable qui peut devenir plus grave encore en cas d'un élargissement du Mercosur vers la Bolivie et Chili.

La proposition d'un approfondissement du Mercosur a été maintes fois interprétée comme une tentative de copier le modèle européen, présenté comme une lourde et coûteuse structure. Cependant, ce que les pays membres du Mercosur ne souhaitent pas est le transfert des compétences nationales au domaine communautaire, alors qu'il s'agit d'un élément essentiel de l'intégration européenne. Ils n'auraient pas besoin d'une lourde structure pour le faire mais plutôt d'une volonté politique.

L'Europe pousse toujours les partenaires du Mercosur à un système plus consistant d'intégration ce qui n'est pas synonyme de l'adoption pure et simple d'un modèle. Il est évident que le Mercosur ne s'adapterait jamais à la complexité du cadre institutionnel européen. Toutefois, on ne peut pas nier que de nombreux principes et instruments qui font partie du savoir-faire européen pourraient être bien utiles au jeune Mercosur.

De toute façon, l'Europe mène une politique sur l'ensemble de l'Amérique latine. Elle semble être préparée à un futur élargissement du Mercosur ou même à une zone de libre échange qui couvrirait tout le sous-continent. Par contre, même si elle ne s'y oppose point, on pourrait douter de l'avenir des rapports entre le Mercosur et l'Union européenne, dans le contexte d'une possible stratégie européenne vis à vis une Amérique latine absorbée par l'Alena.

NOTES

1 In Parlement européen, Direction générale des Etudes, Document de Travail, *Le Parlement européen et l'Amérique latine – Relations institutionnelles et principales prises de position*, Série politique, W-14, Luxembourg, juillet 1995, p.13.

2 En principe, une délégation interparlementaire unique s'est occupé de toute l'Amérique latine. À partir de 1984, elle s'est dédoublée en 2 délégations, l'une pour l'Amérique centrale et Mexique et l'autre pour l'Amérique du Sud. Ces délégations ont pour mission établir un dialogue parlementaire avec leurs homologues, échanger des informations et fournir des informations supplémentaires au Parlement pour servir de base à la politique extérieure de l'Union européenne. Pour accomplir ces fonctions, les délégations ont utilisé surtout les missions, les visites comme observateur des événements politiques, les réunions avec le GRULA - Groupe des ambassadeurs latino-américains auprès des CE - et les conférences interparlementaires (dès 1974, Bogota, douze conférences jusqu'à 95).

- 3 In Parlement européen, *Repertorio de Resoluciones del Parlamento europeo sobre America Latina : 1963-1995*, Tomos 1 et 2, Série Politique, W-12, juin 1995.4 in ERNST, Cristoph, *Le Mercosur et l'Union européenne : un rapprochement économique prometteur ?*, Thèse pour le Doctorat en Science économique, Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne, 1997 *Le Mercosur et l'Union européenne : un rapprochement économique prometteur ?*, Thèse pour le Doctorat en Science économique, Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne, 1997, p. 279-280.
- 5 Cependant, on trouve encore sur le plan budgétaire une rubrique qui représente conjointement les ressources pour l'Amérique latine et pour l'Asie.
- 6 In *Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen – Pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur*, COM (94) 428 final, Bruxelles, 19 octobre 1994.
- 7 COM (95) 495 final, Bruxelles, 23 octobre 1995.
- 8 La Commission mentionne également la diversité religieuse et la pluralité de langues comme des obstacles à la coopération. Une large majorité catholique associée à la primauté absolue de l'espagnol et du portugais sur quelques débris très isolés des dialectes indigènes mettent la Commission entre la surestimation de cet obstacle et la simple faute. Hélas, les populations visées sont marginales ou même exclues en ce qui concerne la politique en Amérique latine, ce qui a été l'objet de plusieurs dénonciations du Parlement européen.
- 9 COM (95) 219, suivi par la Résolution du Conseil du 1er juin 1995.
- 10 selon l'Agence Europe, Bruxelles/Montevideo, *Bulletin* 31 décembre 1997.
- 11 In Commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, *Rapport sur le rôle de l'Union dans le monde : mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune en 1997*, 30 avril 1998, p. 11.
- 12 Voir *La posición común de la Union europea sobre Cuba – Debate interno, reacciones y repercusiones*, Informe, Institut des relations européennes-latinoaméricaines, Irela, 13 décembre 86, <http://www.irela.org/bf96-6s.htm>
- 13 sous la base de la Proposition de la Commission, COM (97) 534 final, présenté le 30 octobre 1997.
- 14 Agence Europe, *Bulletin* 20-21 janvier 1997.
- 15 Commission européenne, *Rapport général 1997*, Section 13 – relations avec les pays d'Amérique latine, point 1.001, <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/1997/frx61397.htm>
- 16 Agence Europe, *Bulletin*, 2 juin 1997.
- 17 Pour une analyse des enjeux de ce sommet, voir Irela, *¿Un desafío al triángulo atlántico ? Contexto y agenda de una cumbre Union europea-America Latina*, Informe, 12 mai 1997, <http://www.irela.org/bf97-2s.htm>
- 18 selon l'article 3 du Protocole de Ouro Preto (POP), du 17 décembre 1994.
- 19 selon l'article 10 du POP.
- 20 COM (94) 428 final, déjà citée.
- 21 COM (95) 219, *Communication sur l'appui à l'intégration régionale dans les pays en voie de développement*, déjà citée, Annexe A.
- 22 *Avis sur la Communication au Conseil et au Parlement européen : « Pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur »*, 96/C18/24, JOCE C 18, du 22 janvier 1996, p. 135.
- 23 COM (94) 428 final, p.3.
- 24 *Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses Etats parties, d'autre part – Déclaration commune sur le dialogue politique entre l'UE et le Mercosur*, JO L 069, 19.03.1996, p.4 .
- 25 ____, *Echange de lettres* sur l'application provisoire de certaines dispositions de l'Accord-cadre CE/ Mercosur, JO L 069, 19.03.1996, p.2

- 26 In *Les Communautés européennes, l'Union européenne*, 6ème éd., Paris, Pedone, 1997, p.147.
- 27 Voir *Rapport sur la proposition du Conseil relative à la conclusion de l'accord-cadre CE/Mercosur*, 23 avril 1996, point 3.
- 28 *Accord-cadre de coopération CE/ Accord de Cartagena et ses pays membres*, JO L 127, 29/4/1998, p. 10
- 29 Sur la dynamique institutionnelle et juridique du Mercosur, voir Ventura, Deisy, *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre : Livraria do advogado, 1996, 168p.
- 30 « Les relations extérieures du Mercosud : bilan et perspectives », in *Problèmes d'Amérique latine*, La documentation française, n. 26, p. 106.
- 31 L'expression « photographie » est au procès-verbal de la Réunion, voir Conseil de l'Union européenne, *Réunions ministérielles entre l'UE, le Mercosur et le Chili, en présence de la Bolivie*, 5920/1998, Presse 31 G.
- 32 Agence Europe, *Le programme de travail pour préparer les négociations futures sur la libéralisation des échanges est lancé*, Bulletin, 29 mai 1997.

BIBLIOGRAPHIE

a) documents

- COMMISSION EUROPÉENNE, COM (95) 495 final, *Union européenne – Amérique latine, Actualité et perspectives du renforcement du partenariat 1996-2000*, 23 octobre 1995, <http://europa.eu.int/comm/dg1b/fr/dgr-com9595.htm>
- COMMISSION EUROPÉENNE, COM (95) 219, *Communication sur l'appui aux efforts d'intégration régionale des pays en développement*, 15 juin 95, <http://europa.eu.int/comm/dg08/recueil/fr/fr13/fr131.htm>
- COMMISSION EUROPÉENNE, *Rapport général 1997*, Section 13, « Relations avec les pays d'Amérique latine », <http://europa.eu.int/abc/doc/off/rg/fr/1997/frx61397.htm>
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses Etats parties, d'autre part – Déclaration commune sur le dialogue politique entre l'UE et le Mercosur*, JO L 069, 19.03.96, p.4.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Echange de lettres sur l'application provisoire de certaines dispositions de l'Accord-cadre CE/Mercosur*, JO L 069, 19.03.96, p.2
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Accord de coopération CE/ Accord de Cartagena et ses pays-membres*, JO L 153, 08.06.84, p.2.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Accord-cadre CE-Argentine*, JO L 295 26.10.90, p.67.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Accord-cadre CE/ Chili*, JO L 079, 26.03.91, p.2.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Accord-cadre CE/ Uruguay*, JO L 094, 08.04.92, p.2.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Accord-cadre CE/ Paraguay*, JO L 313, 30.10.92, p.72.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Accord-cadre CE/ Brésil*, JO L 262, 01.11.95, p.54.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Accord-cadre CE/ Chili*, JO L 209, 19.08.98, p.5.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Accord CE/ Mexique* (précurseurs et substances chimiques), JO L 077, 19.03.97, p.24.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *Accord-cadre de coopération CE/ Accord de Cartagena et ses pays membres*, JO L 127, 29/4/98, p. 10

- Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas (Irela), *El comercio Unión europea-América Latina : una relación desequilibrada*, INF-97/7-COM, Madrid, 6 octobre 97, <http://www.irela.org/bf97-7s.htm>
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *¿Hacia una Asociación de Libre Comercio de las Américas ? una perspectiva europea*, INF-97/3-ALCA, Madrid, 19 juin 97, <http://www.irela.org/bf97-3s.htm>
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *¿Un desafío al triángulo atlántico ? Contexto y agenda de una cumbre Unión europea – América Latina*, INF-97/2-CUM, Madrid, 12 mai 97, <http://www.irela.org/bf97-2s.htm>
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, *La posición común de la Unión europea sobre Cuba. Debate interno, reacciones y repercusiones*, INF-96/6-CUBA, Madrid, 13 décembre 96, <http://www.irela.org/bf96-6s.htm>
- Parlement européen, Parlement européen, Direction générale des Etudes, Document de Travail, *Le Parlement européen et l'Amérique latine – Relations institutionnelles et principales prises de position*, Série politique, W-14, Luxembourg, juillet 1995.
- COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE, Commission des affaires étrangères, de la sécurité et de la politique de défense, *Rapport sur le rôle de l'Union dans le monde : mise en œuvre de la politique étrangère et de sécurité commune en 1997*, A4-0169/98, <http://www.db.europarl.eu.int/>

b) livres

- MANIN, Philippe, *Les Communautés européennes, l'Union européenne*, 6ème éd., Paris, Pedone, 1997.
- SEITENFUS, Ricardo, *Manual das organizações internacionais*. Porto Alegre : Livraria do Advogado, 1997, spéc. p. 211-222.
- VENTURA, Deisy, *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre : Livraria do advogado, 1996, 168 p.
- VENTURA(org.), *O Mercosul em movimento*. Porto Alegre : Livraria do advogado, 1995, 287p.
- VENTURA (org.), *América Latina – cidadania, desenvolvimento e Estado*. Porto Alegre : Livraria do advogado, 1996, 287p.
- VENTURA(org.), *Direito comunitário do Mercosul*. Porto Alegre : Livraria do advogado, 1997, 336p.

c) thèses

- ERNST, Cristoph, *Le Mercosur et l'Union européenne : un rapprochement économique prometteur ?*, Thèse pour le Doctorat en Science économique, Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne, 1997.
- PAULO PEREIRA, Ana Cristina, *Le nouvel cadre juridique des relations commerciales en Amérique latine*, Thèse pour le Doctorat en droit, Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne, janvier 1996.

d) mémoires

- GOMEZ OTERO, Yolanda, *Un exemple de coopération économique régionale : Mercosur*, DEA Droit communautaire, Université de Paris II – Panthéon-Assas, mai 1996.
- HONNOREZ, Arabelle, *Intégration régionale et localisation : le cas du Mercosur*, DEA Economie internationale, Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne, octobre 1997.

- MENDES COSTA, Marina, *Le règlement de différends dans le cadre du Mercosur : le Protocole de Brasilia*, DEA Droit international, Université de Paris II – Panthéon-Assas, septembre 1997.
- SOUZA, Thais, *Le Mercosur et la politique américaine d'intégration économique hémisphérique*, DEA Relations internationales, Université de Paris I – Panthéon-Sorbonne, 1996.

e) articles

- ALMEIDA, Paulo Roberto, « O futuro do Mercosul : dilemas e opções », in CASELLA, Paulo (org.), *Mercosul, integração regional e globalização*, São Paulo, LTr, 1998.
- ARONOVITZ, Alberto, « Spain's Integration to the EEC and the Latin-American Integration : Some Comparative Aspects with the Mercosur Countries », in *Catalonia, Spain, Europe and Latin America : Regional Legal Systems and Their Literature*, New York, William Hein ed., 1995.
- BAPTISTA, Luis Olavo, « Le traité d'Asunción établissant le Marché commun du Sud (Mercosul) », *RDAI / IBLJ*, n. 5, 1992.
- CUSSAC, Patricia, « Un costruttivo dialogo politico fra Unione Europea e Mercosur », in ANINNO, A. ; AYMARD, M., *Il mercato possibile – Sindacati, globalizzazione, Mercosur e CEE*, Messina, Italia, Rubettino Editore, 1995, p. 39-45.
- DABENE, Olivier, « L'intégration régionale en Amérique latine : le Mercosur », in *Les Études du CERI*, n. 8, Fondation nationale de sciences politiques, novembre 1995.
- HILLCOAT, Guillermo, « Les relations extérieures du Mercosud : bilan et perspectives », in *Problèmes d'Amérique latine*, La documentation française, n. 26, p. 101-125.
- LAREDO, A. Toledano, Les relations entre l'Union européenne et le Mercosur, *Revue du Marché Unique Européen*, 4/1995, p.17-30.
- PASTORI, Alejandro, « Marché commun du Sud – Mercosur », *Revue Marché commun*, 1993, p.769-775.
- STEVENSON, Willy, « Mercosur a Latin American Regional Integration of the Second Generation », *Studia diplomatica*, n. 14-1995.
- VILLECHENON, Florence, « Nouvelles tendances dans les relations entre l'Union européenne et le Mercosur dans les années 90 », in VILLECHENON, Florence, *Intégration économique et management : analyse comparée Union européenne/Mercosur*, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, novembre 1996.

RÉSUMÉ - RESUMEN - ABSTRACT

Les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine se font de plus en plus par l'intermédiaire des grands marchés communs (Mercosur, Pacte andin) qui s'inscrivent dans la perspective d'une intégration économique continentale. L'objectif de cet article est de replacer le Mercosur dans l'ensemble de la politique de l'Union européenne pour l'Amérique latine, afin d'évaluer les rapports entre les deux blocs et de comparer les objectifs et les réalités de ces relations.

Las relaciones entre la Unión europea y la América latina se desarrollan cada vez más por medio de los grandes mercados comunes (Mercosur, Pacto andino), que se ubican en la perspectiva de una integración económica continental. El propósito de este artículo es de colocar el Mercosur en la política global de la Unión Europea hacia América latina, a fin de evaluar las relaciones entre los dos bloques y establecer comparaciones entre sus objetivos declarados y las realidades del mercado.



Photographie n° 6 : *Shopping Center à Córdoba (Argentine)*. L'ouverture économique a profité aux classes moyennes et supérieures de la population argentine, qui se pressent dans des galeries commerciales calquées sur le modèle nord-américain '*shopping mall*'. (Cliché S. Velut)

INTÉGRATION RÉGIONALE ET INVESTISSEMENT DIRECT ÉTRANGER EN AMÉRIQUE LATINE

CLAUDIO JEDLICKI*

L'objectif de ce travail est de faire un bilan sur l'évolution du commerce intra-régional et de l'investissement direct étranger (IDE) dans les pays d'Amérique latine et des Caraïbes (ALC) aujourd'hui membres de l'Association latino-américaine d'intégration (Aladi) et plus particulièrement du Marché commun du Sud (Mercosur).

Nous examinerons d'abord l'évolution du processus d'intégration, depuis la création de l'Association latino-américaine de libre commerce (Alalc), en 1960, jusqu'à l'établissement du Mercosur, en 1995.

Nous analyserons ensuite le développement institutionnel et commercial du Mercosur, depuis les premières tentatives d'intégration dans le cône sud, en 1985, jusqu'à aujourd'hui.

L'étude de l'évolution, de la distribution et de l'origine de l'IDE dans les pays de l'Aladi et du Mercosur feront l'objet de la troisième section.

Enfin, dans la dernière section nous traiterons la question, encore peu abordée par la littérature économique, de l'IDE intra-Mercosur.

RAPPEL HISTORIQUE DE L'INTÉGRATION : DE L'ALALC AU MERCOSUR

En 1960, le Traité de Montevideo donne naissance à l'Association latino-américaine de libre commerce, Alalc, regroupant les onze pays les plus importants de la région¹. Cette même année cinq pays d'Amérique centrale créent le Marché commun centre-américain, MCCA².

A l'origine de ces accords on retrouve une série de facteurs d'ordre différent :

- L'érosion du commerce intra-régional en Amérique latine. Alors qu'en 1954 les exportations intra-régionales (XIR) représentaient 9,7% des exportations totales, elles n'étaient plus que 6,8% au début des années 1960.

*Ingénieur CNRS/CREDAL

- Le Traité de Rome créant la Communauté économique Européenne en 1957 aura un double effet : d'une part, un effet d'imitation provenant de pays beaucoup plus développés et, d'autre part, la crainte que la préférence européenne déplace leurs exportations vers ces marchés, notamment en matière agricole.
- La difficulté de contourner la clause de la nation la plus favorisée lors d'accords bilatéraux entre pays latino-américains. Or, la création d'une zone de libre-échange donnait une issue à cette question, dans le cadre des accords du GATT.

Au moment de sa création, l'Alalc s'était donné pour but d'aboutir à la libération des échanges dans un délai de 12 ans - élargi par la suite à 20 ans par le protocole de Caracas de 1969 - par des réductions graduelles ainsi que par un élargissement progressif de la liste commune de produits échappant à toute sorte de barrière douanière.

Malgré la prolongation de huit ans du délai pour aboutir à un espace de libre commerce, ainsi que la constitution du Pacte Andin³ en 1969, les buts fixés en 1960 n'avaient pas été atteints en 1980. Pour relancer le processus d'intégration, un nouveau Traité fut donc signé à Montevideo en 1980, donnant naissance à l'Association latino-américaine d'intégration, Aladi. Succédant à l'Alalc, elle se donnait un objectif plus ambitieux que celui de cette dernière : l'établissement d'un marché commun à la place d'une zone de libre échange, mais dans un cadre beaucoup plus flexible étant donné qu'il ne fixait pas de délai pour atteindre cet objectif.

Toutefois, l'Alalc aura permis de développer le commerce intra-régional de manière significative : le coefficient d'intégration - XIR / Exportations totales - passe de 6,8% en 1961 à 12,6% en 1965, puis à 17,9% en 1975, pour enfin se stabiliser jusqu'à la fin des années 1970 aux environs de 17% (Thoumi F., 1989).

Pendant les années 1980, le commerce intra-régional connaît une forte contraction comme conséquence de la crise de l'endettement. En effet, l'ensemble des pays de la région a été contraint d'opérer simultanément, et à des degrés divers, un transfert net financier vers les pays créanciers. Leur condition nouvelle d'exportateurs (forcés) de capitaux se traduit par une réduction de leur capacité d'importation en même temps que leur capacité d'exportation s'accroît⁴.

De 1980 à 1982, le coefficient d'intégration de l'Aladi, ex Alalc, tombe à 13,5% contre 17% pendant le dernier quinquennat des années 1970. La dégradation du commerce régional se poursuivra encore pendant une grande partie de la décennie, les XIR / Exportations totales n'atteignent en moyenne que 9,35% de 1983 à 1987, comme conséquence de l'effondrement, (29%), des XIR. C'est seulement à la fin de la décennie qu'on assistera à une récupération des XIR, avec une augmentation de 43% pour 1988/1990, ramenant ainsi le coefficient d'intégration à 10,9%. Enfin, ce n'est que dans les années 1990 que le coefficient d'intégration atteindra un niveau proche de celui des années 1970, avec 16,7% en 1994, comme conséquence d'un accroissement de 75% des XIR. Le coefficient d'intégration à partir de là semble se stabiliser : en 1997 il arrive à 17,1%. Durant cette même période, les exportations extra-régionales (XER) connaissent un développement quasi continu, mais, en fin de période, nettement inférieur à celui des exportations intra-Aladi.

À la fin des années 1980, et surtout au début des années 1990, plusieurs facteurs concourent à la reprise du commerce intra-régional :

- Dans le milieu des années 1980, il y a d'abord et avant tout, l'ouverture au marché mondial des différentes économies latino-américaines. En effet, sous la pression des plans d'ajustement du FMI, les différents débiteurs de la région vont d'une part, ouvrir leur économie aux importations en réduisant fortement leurs barrières douanières, aussi bien tarifaires que non tarifaires, et d'autre part, accroître leur capacité d'exportation. Toutefois, la dérèglementation du commerce extérieur n'induit pas immédiatement une hausse de la part des importations par rapport au PIB. Au contraire, compte tenu de la diminution de la capacité à importer que nous avons évoquée plus haut, le coefficient d'importation va se situer en 1983/1987 à un niveau de deux points en dessous de ce qu'il était dans les années 1970 - 8% contre 10% environ. Dans les années 1990, une fois l'ajustement achevé, il remonte fortement pour se situer à 14,1% en 1993 pour l'ensemble de l'Aladi⁵. En revanche, pour ce qui est des exportations, l'ouverture joue à plein dès les années 1980. Le coefficient d'exportation qui oscillait entre 8% et 9% dans les années 1970, est en expansion quasi permanente dans les années 1980, pour culminer en 1993 à 19,4%, soit plus du double de la moyenne des années 1970.
- Dans les années 1990, la reprise économique en Amérique latine est concomitante avec une phase de récession dans les pays développés, ce qui est de nature à accélérer le commerce intra-régional et à limiter l'expansion des exportations vers les pays développés.
- La multiplication d'accords de coopération commerciale et d'intégration, dont notamment :
 - Le Programme d'Intégration et de Coopération Economique en 1986 entre le Brésil et l'Argentine, qui devait aboutir au Traité d'Asunción en 1991 (origine du Mercosur)
 - L'accord bilatéral entre le Chili et l'Argentine en 1990
 - L'accord bilatéral entre le Chili et le Mexique en 1991
 - L'accord du Groupe des Trois : Colombie, Venezuela et Mexique en 1991.
 - La relance de l'accord de Carthagène (Communauté Andine) qui réunit désormais la Bolivie, la Colombie, l'Equateur et le Venezuela.

L'ensemble des pays concernés par ces accords recouvre à un titre ou un autre la totalité des pays membres de l'Aladi.

L'insertion intra-zone de chacun des pays appartenant à l'Aladi est assez dissemblable. D'abord par rapport à leur insertion internationale globale, c'est-à-dire avec le reste du monde, et ensuite par rapport à celle de leurs partenaires à l'intérieur de la zone.

La composition des XIR diffère de celle des exportations qui se destinent vers le reste du monde. En 1994, les XIR de produits manufacturés représentent les 3/5 des XIR, (60,5%), alors que leur poids dans le total des exportations vers le reste du monde ne compte que pour un peu moins de la moitié, (49%). Les produits énergétiques et les métaux et minerais sont plus fortement représentés dans les exportations destinées au reste du monde que dans les XIR, 16,2% % contre 10% et 8,6% contre 5,7% respectivement. En revanche, la part des matières

premières d'origine agricole ainsi que celle des produits alimentaires est sensiblement la même dans les deux cas, (autour de 1/4). Si les XIR de produits manufacturés trouvent plus facilement des débouchés sur le marché de l'Aladi que les autres catégories de produits, ceci ne doit pas occulter que, pour les produits de base, le poids du marché régional, en tant que fournisseur d'importations intra-régionales, est plus important que celui qu'il exerce comme destinataire de ce type d'exportations. Inversement, pour les produits manufacturés, l'Aladi est un faible fournisseur d'importations et un fort destinataire d'exportations. Ceci n'a rien de paradoxal, au contraire, et ne fait que refléter la structure productive et du commerce extérieur des pays de la région où les produits de base sont dominants alors que les produits manufacturés sont insuffisamment fabriqués et donc importés d'ailleurs.

Cependant, il est intéressant de remarquer que les progrès dans l'intégration (hausse du taux d'intégration et multiplication des accords multi et bilatéraux), réalisés ces dernières années, s'accompagnent d'une hausse aussi bien de la part des exportations que des importations de produits manufacturés de la région dans leur commerce total. Qui plus est, on vérifie une corrélation inverse entre le niveau de développement des pays de la région et leur capacité relative à placer des exportations manufacturières dans le marché régional. Ceci laisse supposer que le marché régional pour les pays les moins développés est encore plus fondamental que pour les autres, pour leur permettre d'élargir leur capacité de production industrielle, au delà de ce que leur propre marché intérieur pourrait absorber.

Mis à part le cas de la Bolivie, tous les autres pays membres de l'Aladi ont vu la part de XIR sur le total de leurs exportations s'accroître ces dernières années. Ce sont notamment les pays du Mercosur qui ont le plus fortement accru leur participation au commerce intra-régional et ceci, d'abord et avant tout, par les échanges intra-Mercosur. Ces derniers représentent en 1997 45% du total des échanges intra-Aladi contre seulement 27% en 1985. Le coefficient d'intégration du Mercosur passe de 5,5% à 24,2% de 1985 à 1997.

L'autre dissemblance à laquelle nous faisons allusion se situe au niveau des balances commerciales réciproques. L'examen du solde commercial intra-régional des différents pays de l'Aladi de 1985 à 1993, fait apparaître une position structurellement excédentaire pour le Brésil et dans une moindre mesure et à un niveau beaucoup plus modeste pour la Bolivie⁶. En revanche, la liste de pays structurellement déficitaires est plus longue : Chili, Colombie, Equateur, Paraguay, Pérou et Uruguay. Les autres pays, Argentine, Mexique et Venezuela connaissent en cette matière une position changeante, tantôt excédentaire, tantôt déficitaire. D'une manière générale leur solde commercial intra-zone a le même signe que celui qu'ils accusent avec le reste du monde.

Le commerce bilatéral intra-zone est fortement concentré sur les pays les plus grands et les plus développés de la région. Pour la période 1990/1993 vient tout naturellement en tête le couple Argentine/Brésil avec pas loin du quart du total du commerce intra-régional, (23,3%). Si, dix ans plus tôt ce même axe occupait aussi la première place, la part qu'il représentait était moindre, (14%), soit un niveau comparable avec celui que le Brésil affichait aussi bien avec le

Venezuela qu'avec le Mexique, (10,9% et 10,1% respectivement). Or, si dans les années 1990 on retrouve toujours le Brésil dans les principaux couples de pays partenaires, les couples autres que celui qu'il forme avec l'Argentine, se situent à un niveau très inférieur à celui-ci. Les axes Brésil/Chili et Brésil/Mexique, respectivement deuxième et troisième en ordre de grandeur, comptent pour 7,1% et 6,3%.

En 1997, les axes les plus significatifs sont Argentine/Brésil, avec 32,9% du commerce intra-Aladi, Argentine/Chili, (5,9%), Colombie/Venezuela, (5,7%), Brésil/Paraguay, (4,2%), Brésil/Uruguay (4,1%). Dans ces quatre cas, des accords de libre-échange et/ou de type marché commun, qui vont plus loin que le cadre général de l'Aladi, relient ces couples de pays.

L'analyse de la composition du commerce bilatéral des principaux axes de commerce de l'Aladi confirme la prééminence de la part des manufactures dans les exportations réciproques par rapport à celle qu'elle occupe dans les exportations totales. Cette situation est particulièrement frappante pour l'axe principal du commerce Argentine/Brésil : en 1992, alors que les exportations manufacturières Argentines ne représentaient que 26,5% des exportations totales, celles qui se destinaient au Brésil atteignaient 40,1%. Pour le Brésil, la part des manufactures dans les exportations totales était de 57% mais de 85,2% pour celles qui s'adressaient à l'Argentine pour la même année 1992.

LE MERCOSUR : DEVELOPPEMENT INSTITUTIONNEL ET COMMERCIAL

En 1985, l'Argentine et le Brésil, bénéficiant de nouvelles conditions politiques après avoir mis fin à leurs dictatures militaires respectives, initient un rapprochement devant aboutir, à plus ou moins brève échéance, à une véritable intégration de leurs économies. Ces intentions vont se concrétiser en 1986, avec la signature de l'Acte d'Intégration et l'établissement d'un Programme d'Intégration et de Coopération économique (PICE), réunissant 23 protocoles, définissant secteur par secteur la progression du processus d'intégration.

L'essentiel des protocoles, à ce stade du processus d'intégration, fut celui de programmer l'élargissement du commerce bilatéral sur la base de la réduction des droits de douanes, de l'élimination des obstacles non tarifaires et de l'établissement d'une liste de produits communs exemptés de toute restriction douanière. Toutefois, quelques considérations autres que commerciales, montrant une volonté d'aller plus loin dans la coopération entre les deux nations furent aussi adoptées, tels que des accords de coproduction et de développement technologique - nucléaire, aéronautique, énergie, ...- ainsi que la création d'une unité de compte pour régler le commerce bilatéral.

La philosophie générale qu'inspirait le PICE reposait sur trois principes :

- gradualité, c'est dire que le processus d'intégration doit évoluer par étapes
- flexibilité, qui se traduit par la possibilité de modifier et d'adapter en fonction de l'évolution de la conjoncture,

- équilibre, ce qui signifie éviter la spécialisation sectorielle et rechercher la complémentarité intra-sectorielle.

Le PICE avait été lancé en 1986, année plutôt exceptionnelle dans la décennie des années 1980, où la croissance du PIB et la maîtrise de l'inflation étaient simultanément au rendez-vous dans les deux pays. Le retour à ce qui était la situation « normale » des années 1980, c'est-à-dire la quasi stagnation - croissance moyenne annuelle faiblement positive pour le Brésil (1,4%) et négative pour l'Argentine (-0,9%) - concomitante avec un fort taux d'inflation, ainsi qu'un certain manque de coordination dans l'application du PICE, provoqua assez rapidement l'essoufflement du processus d'intégration. Toutefois, à la fin de la décennie, à la faveur de changements de leurs gouvernements respectifs, on assiste dans les deux pays à la relance de ce dernier. Par l'Acte de Buenos Aires de Juillet 1990, il fut clairement décidé d'établir un marché commun entre l'Argentine et le Brésil à partir du 1er Janvier 1995.

Pour aboutir à cet objectif on créa une structure de travail, de coordination et d'harmonisation des politiques économiques au même temps qu'on définissait une méthodologie extrêmement précise de réduction automatique et généralisée des tarifs douaniers, ainsi que des réductions dans les items exemptés, de façon à atteindre au 31/12/1994 la disparition de tout obstacle à la circulation de marchandises et la fixation d'un tarif externe commun.

Après acceptation de la demande d'adhésion du Paraguay et de l'Uruguay, en Mars 1991, le Traité d'Asunción donna naissance au Mercosur. En 1996, ce dernier concentre un peu plus de la moitié de la richesse produite en Amérique latine (55%), un peu moins de la moitié de sa population (43,5%) et 52% de sa surface. Il devient ainsi et de loin, le principal marché commun du continent et le troisième ensemble commercial dans le monde, après l'Union européenne et l'Alena. Le Traité laissait la porte ouverte à l'adhésion d'autres pays, tout en précisant les conditions que devaient remplir les pays candidats à celui-ci.

L'adoption et puis la relance et l'élargissement de l'intégration en 1990 vont contribuer fortement au développement des échanges commerciaux : De 1985 à 1990 la part des exportations destinées aux pays partenaires par rapport aux exportations totales passe de 8% à 14,8% pour l'Argentine, de 3,9% à 4,2% pour le Brésil, de 27% à 39,6% pour le Paraguay et enfin de 25,8% à 34,4% pour l'Uruguay. Dans les années 1990, les échanges intra-Mercosur continuent de progresser : en 1996 elles atteignaient pour chacun de ces pays, respectivement 34%, 14,3%, 54,3% et 48,1% du total des exportations totales.

Pour l'ensemble des pays du Mercosur, le coefficient d'intégration intra-Mercosur progresse dans la même période, (1985/1996) de 5,5% à 22%. La progression des exportations intra-Mercosur représente 36,6% de l'accroissement des exportations totales de l'ensemble des pays de la sous-région.

Les deux pays piliers du Mercosur, le Brésil et l'Argentine (qui concentrent à eux deux 97% du PIB de la sous-région), apparaissent en même temps comme les plus dynamiques dans le processus d'intégration. Il est vrai que leurs deux autres associés, le Paraguay et l'Uruguay, avec des économies considérablement plus petites, présentaient historiquement, c'est-à-dire bien avant l'ins-

titutionnalisation du processus d'intégration, un coefficient d'intégration beaucoup plus élevé que ceux qu'affichaient leurs deux grands voisins⁷.

En 1996, les échanges bilatéraux entre l'Argentine et le Brésil, représentent plus des 2/3 des échanges intra-Mercosur, (68,7%). Les exportations argentines vers le Brésil qui ne représentaient que 1/20e du total exporté en 1985, exprimaient en 1996 plus du quart, (28,7%). Quant à celles du Brésil vers l'Argentine elles font passer ce rapport de 2,2% à 9,9% pendant la même période.

Les soldes commerciaux annuels entre les deux pays restent en moyenne relativement équilibrés entre 1985 et 1991, quelque peu déficitaires pour l'Argentine de 1992 à 1994 et enfin en 1995 et 1996, fortement excédentaires pour l'Argentine. Toutefois, ces soldes connaissent des variations importantes d'une année sur l'autre, comme conséquence des fortes amplitudes de l'évolution de leurs taux de change réels respectifs, ainsi que du décalage entre les phases récessives et expansives des cycles économiques des deux pays.

Aujourd'hui, le tarif extérieur commun couvre 85% de l'univers tarifaire, avec des tarifs qui oscillent entre 0% et 20% correspondant à un tarif moyen pondéré de 11,3%. Les listes d'exceptions nationales doivent converger graduellement à un tarif extérieur commun en 2001 pour l'Argentine et le Brésil, et en 2006 pour le Paraguay et l'Uruguay.

Au moment de l'entrée en vigueur de l'Union Douanière, (1/1/95), le programme de dégrèvement opéré pendant la période de transition avait abouti à libérer 90% du commerce intra-zone. Les 10% restants sont soumis à un programme automatique de réduction devant permettre la totale libéralisation du commerce en l'an 2000. La norme permettant de déterminer l'origine régionale d'une marchandise exige qu'au moins 60% de sa valeur ajoutée proviennent des pays de la région. Cette exigence monte à 80% pour les biens de capital.

La structure institutionnelle définitive du Mercosur prévu par le Traité d'Asunción de 1991 fut arrêtée par le Protocole d'Ouro Preto à la fin de l'année 1994. En fait, elle est restée très proche de celle qui fut bâtie pour la période transitoire, à savoir, trois organes de décision de type intergouvernemental :

- le Conseil du Marché Commun composé des ministres des Relations Extérieures et des ministres de l'Economie, doté d'un pouvoir éminemment législatif
- le Groupe Marché Commun composé de quatre représentants par pays constitue le pouvoir exécutif
- la Commission du Commerce du Mercosur chargée de veiller à la bonne application des instruments de la politique commerciale commune

deux organes conseillers :

- la Commission Parlementaire Conjointe
 - le Forum Consultatif Economique et Social
- et enfin un organe d'appui, prestataire de services des précédents :
- le Secrétariat Administratif du Mercosur

En 1996, deux accords de complémentarité économique entre le Mercosur et ses voisins le Chili et la Bolivie voient le jour. Dorénavant, la plupart des

observateurs intéressés par le Mercosur, à un titre ou à un autre, traitent de cet espace en incluant les deux pays associés. Ils portent ainsi à près de 60% la part du Mercosur dans le PIB et dans la surface de l'Amérique latine alors que sa population représente 48% de ce même total.

La signature de ces deux accords avait été précédée en 1995 par un autre important accord entre le Mercosur et l'Union européenne visant à préparer dans un avenir pas trop éloigné une association de libre échange entre les deux zones⁸.

LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS DANS L'ALADI ET DANS LE MERCOSUR

L'évolution de l'investissement direct étranger

Après une forte croissance à la fin des années 1970, l'IDE en dollars courants décroît au milieu des années 1980. Il connaîtra ensuite une forte reprise à la fin des années 1980. La poursuite de cette tendance se vérifie toujours dans les années 1990, bien qu'à un rythme un peu moins élevé, atteignant 31,7% en moyenne annuelle pour 1990/1996.

Au milieu des années 1980, le recul de l'Aladi et plus généralement de l'ensemble de l'ALC dans sa capacité à attirer l'IDE est à mettre en parallèle avec la très forte contraction de la croissance : le taux de croissance moyen du PIB de l'ALC passe de 5,6% par an entre 1970 et 1980, à 0,6% entre 1980 et 1985. La récession entraînée par la crise de l'endettement et l'inversion du transfert net de ressources d'emprunts, conjuguée à la baisse des prix des matières premières - la détérioration des termes de l'échange est de 4% en moyenne annuelle pour l'ensemble du Tiers Monde de 1980 à 1989 - provoquent la contraction des marchés internes et la pénurie de devises. Dans un tel environnement, il n'est pas étonnant que les investisseurs internationaux soient peu enclins à développer des affaires dont le moteur est le marché intérieur. Qui plus est, vient s'ajouter au manque d'expectatives interne une méfiance bien naturelle quant à la possibilité de rapatrier les profits (et éventuellement le capital) étant donné le manque de devises. Par ailleurs, le comportement des investisseurs nationaux fut similaire : l'investissement connut un taux de croissance fortement négatif de 1980 à 1984 pendant que les capitaux nationaux se dirigeaient vers les grandes places financières internationales.

La reprise de l'IDE à partir de 1987 est à rapprocher de la remontée de la croissance économique -3,5% en moyenne annuelle de 1985 à 1987 - et aussi des programmes de conversion de créances. Comme on le sait, ces programmes permettaient d'échanger à leur valeur faciale, ou presque, des créances dévalorisées et achetées sur le marché secondaire par des investisseurs internationaux contre des actifs des pays émetteurs de ces créances. Qui plus est, ces actifs étaient constitués par des entreprises existantes dont la valeur était dépréciée par la crise. Entre 1985 et 1990, parmi les pays qui concentraient la plus grande partie de l'IDE, trois d'entre eux, le Brésil, le Chili et le Mexique ont attiré respectivement

à travers le mécanisme de conversion de créances 54,7%, 74,6% et 31,4% des flux totaux d'IDE destinés à ces pays. (Calderón, 1994).

Dans les années 1990, avec le retour à la croissance, certes modéré - 3,1% de moyenne annuelle contre seulement 1,1% de 1980 à 1990 -, l'IDE poursuit son envolée de la fin des années 1980.

Ce n'est pas seulement le retour de la croissance qui explique la forte reprise de l'IDE. Un certain nombre d'autres facteurs viennent s'ajouter pour rendre l'environnement économique plus attrayant pour les entreprises transnationales (ET).

Les programmes d'ajustement et de stabilisation des années 1980 permirent, outre la maîtrise de l'endettement extérieur, des déficits fiscaux et de l'inflation, ainsi que l'amélioration des comptes extérieurs, une régulation beaucoup plus libérale des économies de l'Aladi.

En rapport direct avec l'IDE, un des aspects les plus saillants de la nouvelle orientation est le traitement du capital étranger. Au début des années 1990, la plupart des pays de l'Aladi avaient apporté des modifications à leurs codes d'investissements étrangers et / ou à leur lois internes et / ou adhèrent à des conventions internationales, en éliminant les clauses restrictives et en offrant des nouvelles garanties⁹. (Cepal, (1995).

D'autres facteurs issus des réformes économiques auront une incidence sur l'IDE.

Le processus de privatisation des entreprises publiques, qui s'inscrit dans la réduction de la taille de l'État dans l'économie, a constitué une invitation importante aux ET agissant dans des secteurs jusque là réservés généralement au capital national. La participation de l'IDE dans les privatisations atteint ces dernières années (1989/1994), 14,2% des flux qui sont destinés à la région (Unctad, (1996). Toutefois ce mécanisme n'a été significatif que dans un nombre réduit de pays, notamment le Chili dans les années 1980, l'Argentine, le Venezuela et le Pérou dans les années 1990.

L'ouverture commerciale, par l'abaissement des barrières douanières et la promotion des exportations, outre qu'elle témoigne de la fin de l'industrialisation par substitution d'importations, vient changer l'insertion internationale et régionale des pays latino-américains. Une des conséquences les plus remarquables de ce processus fut, comme nous l'avons déjà évoqué, l'intégration croissante des économies de l'Aladi. L'institutionnalisation d'accords d'intégration dans la région, tels ceux entre un pays de l'Aladi, le Mexique, et ses deux voisins du Nord, les États-Unis et le Canada dans l'Association de Libre Échange Nord Américain (Alena) et le Marché commun du Sud (Mercosur), mérite d'être évoquée en relation avec l'IDE. L'Alena, regroupant des pays avec un grand écart salarial, comme celui qui existe entre le Mexique et ses voisins du Nord, les États-Unis et le Canada, a été un facteur important d'attrait de l'IDE au Mexique pour aborder avec de bas salaires les marchés de ses associés. Le Mercosur, réunissant des pays de niveau de développement et de salaires plus homogènes, - même si des écarts non négligeables existent entre la Bolivie et le Paraguay d'une part et les autres partenaires d'autre part - ne représente pas le même atout que l'Alena pour les ET. Nonobstant, sa formation a entraîné un certain nombre de restructurations dans les ET présentes dans les deux principaux pays membres,

l'Argentine et le Brésil, alors que ce marché élargi attirait par là même d'autres ET. Cependant, l'élargissement du marché ne semble pas jusqu'ici avoir eu un poids déterminant pour attirer des IDE, compte tenu des nombreuses incertitudes encore existantes. Toutefois, l'Argentine ayant entrepris un processus de réformes économiques plus ancien et plus radical que le Brésil a mieux réussi que son associé à attirer des IDE au tout début des années 1990. Mais ce dernier, depuis 1994 a vu s'accroître les flux annuels qui lui sont adressés pour les mêmes raisons que sa voisine.

D'une manière générale, le processus d'ouverture des économies latino-américaines a eu des conséquences contradictoires sur l'IDE. D'une part, il a sans doute encouragé l'IDE dans les secteurs d'exportation et amené des processus de restructuration et de rationalisation de filiales dans d'autres secteurs tournés vers le marché intérieur, pour faire face aux nouvelles conditions de concurrence, compte tenu des répercussions de l'abaissement des droits de douanes sur les prix internes. D'autre part, cette dernière circonstance a entraîné aussi des retraits de filiales de production destinées au marché interne, particulièrement dans les pays ayant poussé assez loin leur processus d'ouverture, comme cela a été le cas au Chili - les ET fournissant le marché local plutôt par l'exportation que par une filiale de production.

Distribution de l'investissement direct étranger

Dans les années 1990 ce sont les pays de l'Aladi qui concentrent les 4/5 aussi bien des flux que des stocks destinés à l'ALC, alors que leur participation au PIB de la région représente 95% du total. Cet écart entre participation relative de l'IDE et part du PIB, s'explique dans une grande mesure par l'attrait qu'exercent quelques paradis fiscaux vis à vis de l'IDE alors que leur contribution au PIB du continent est insignifiante. C'est notamment le cas des Bermudes qui sont crédités de 13,6% de l'IDE reçu par l'ALC en 1990/1995 mais aussi, à une échelle plus réduite, des Iles Caïman, de Panama et des Antilles Néerlandaises¹⁰

Trois pays, - le Mexique, l'Argentine et le Brésil - cumulent 68,2% des flux moyens de l'IDE 1991/1996 et 80,6% du stock de 1995. Avec 1/3 des flux d'IDE, de 1991 à 1996, et 27,5% du stock total de l'Aladi en 1995, le Mexique est devenu au début des années 1990 le premier récepteur d'IDE du continent. Dès 1985, ce pays avait supplanté le Brésil en matière de flux. Ce dernier n'avait cessé de perdre des parts depuis la fin des années 1960, lorsqu'il accumulait plus de la moitié des flux, pour tomber à 2/5e de 1975 à 1980, et pour n'attirer enfin dans les années 1990 qu'un peu moins de 1/5^e. En fait, alors que le Mexique multiplie par 7 le montant des flux annuel moyen d'IDE en 15 ans de 1991/1996 par rapport à 1975/1980, le Brésil voit le sien seulement doubler.

Trois autres pays de la région connaîtront un fort développement des flux d'IDE, même si cela ne leur permet pas toujours d'amplifier leur participation dans le total de l'IDE de l'Aladi. Ce sont l'Argentine, le Chili et la Colombie qui vont respectivement enregistrer un accroissement de 16, 13,5 et 18 fois le montant annuel moyen des flux d'IDE dans les années 1991/1996 par rapport à celui des années 1975/1980. L'accélération des flux d'IDE pour le Chili se produit sur-

tout dans les années 1980, alors que pour les deux autres pays elle est beaucoup plus récente.

Le cas du Pérou mérite aussi d'être remarqué. Alors qu'il connaissait dans la période 1985/1990 des sorties nettes, c'est dire que le désinvestissement l'emportait sur l'IDE, ce dernier reprend vigoureusement à partir de 1993/1994, portant la participation du Pérou à la hauteur de celle du Chili et de la Colombie au sein de l'Aladi.

Le stock d'IDE par habitant en 1996 présente une configuration quelque peu différente : seuls le Chili, l'Argentine et le Mexique parmi les pays de l'Aladi, avec US\$ 1332, US\$ 817 et US\$ 758 dépassent clairement la moyenne de l'Aladi - US\$ 640, le Brésil se situe juste au dessus de cette moyenne avec US\$ 656 et la Colombie avec US\$ 312 rejoint les pays ayant les plus faibles parts dans le stock d'IDE par habitant de l'Aladi.

FLUX ET STOCK D'IDE DANS LES PAYS DE L'ALADI 1975/1995 (%)

| | FLUX | | | STOCK | | | |
|--------------|-------|-------|-------|-------|------|------|------|
| | 75/80 | 85/90 | 91/96 | 1980 | 1985 | 1990 | 1995 |
| ARGENTINE | 6,0 | 14,1 | 16,3 | 13,9 | 10,7 | 9,0 | 10,6 |
| BRÉSIL | 51,3 | 20,2 | 18,6 | 45,7 | 41,8 | 38,2 | 42,5 |
| PARAGUAY | 0,8 | 0,3 | 0,7 | 0,5 | 0,5 | 0,4 | 0,5 |
| URUGUAY | 2,6 | 0,5 | 0,5 | 1,9 | 1,2 | 1,0 | 0,6 |
| MERCOSUR à 4 | 61,4 | 35,0 | 36,1 | 62,0 | 54,3 | 48,6 | 54,2 |
| BOLIVIE | 0,6 | 0,1 | 1,1 | 1,1 | 1,0 | 0,9 | 0,7 |
| CHILI | 3,3 | 10,8 | 7,6 | 2,2 | 3,7 | 6,4 | 6,7 |
| MERCOSUR à 6 | 65,4 | 45,9 | 44,8 | 65,4 | 59,0 | 55,9 | 61,6 |
| COLOMBIE | 2,4 | 8,4 | 7,5 | 2,8 | 3,6 | 3,6 | 4,2 |
| ÉQUATEUR | 1,4 | 1,8 | 1,8 | 1,9 | 1,6 | 1,4 | 1,3 |
| MEXIQUE | 29,0 | 40,3 | 33,3 | 23,5 | 31,3 | 33,9 | 27,5 |
| PÉROU | 3,2 | -1,0 | 7,5 | 2,4 | 1,9 | 1,2 | 2,4 |
| VENEZUELA | -0,1 | 2,1 | 5,2 | 4,1 | 2,5 | 4,0 | 3,0 |
| ALADI | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 | 100 |

Source : Sur la base de [UNCTAD,(plusieurs années)] et Cepal

Depuis la création du Mercosur, sa participation dans les flux d'IDE dirigés vers l'Aladi ne présente pas de variation significative par rapport à la période précédente. Comme nous l'évoquions plus haut, il n'y a pas eu sur le plan économique d'effet Mercosur en ce qui concerne l'attrait d'IDE en provenance du reste du monde. Les gains de parts de l'Argentine, comme d'ailleurs ceux du Chili dans les années 1985/1990, s'expliquent d'avantage par des facteurs liés aux réformes économiques internes opérées par chacun, que par une dynamique engendrée par le Mercosur. Un examen plus détaillé de l'évolution de l'IDE dans les années 1990 au Brésil, montre une forte progression à partir de 1994 ; en 1996 il retient 29% du total de l'IDE reçu par l'Aladi. La reprise de l'IDE dans chacun de ces pays coïncide avec la mise en place des différents composants de cette réforme - notamment les privatisations -, mais aussi avec le retour de la croissance économique.

En ce qui concerne la distribution sectorielle de l'IDE un trait commun apparaît pour tous les pays de l'Aladi pour lesquels nous avons pu disposer d'information. C'est la réduction de la part de l'IDE dans le secteur secondaire entre 1980 et les années 1990. Dans la plus grande partie des cas, la contrepartie de cette diminution relative est un accroissement de l'IDE dans le secteur tertiaire. Celle-ci est particulièrement forte dans les trois grands pays, à savoir l'Argentine, le Brésil et le Mexique qui, rappelons-le, sont les trois principaux récepteurs de l'IDE. Au niveau de la distribution de l'IDE, ces modifications traduisent les orientations nouvelles en matière d'ouverture et de libéralisation de l'économie : un moindre attrait relatif pour l'industrie, dans la mesure où l'abaissement des barrières douanières rend les importations plus compétitives et, inversement, un accroissement du secteur des services par nature protégé de la concurrence étrangère. Qui plus est, le processus de privatisation et / ou de libéralisation du régime de traitement des capitaux étrangers, par l'élimination de clauses ne réservant des secteurs qu'au capital local, ont contribué sans doute à favoriser l'IDE dans le secteur tertiaire ; ce dernier facteur va aussi expliquer que, dans d'autres pays membres de l'Aladi, tels que le Chili, la Bolivie, la Colombie et l'Équateur, la part de l'IDE dans le secteur primaire s'accroisse.

DISTRIBUTION SECTORIELLE DE L'IDE DANS PLUSIEURS PAYS DE L'ALADI

| | SECTEUR PRIMAIRE | | SECTEUR SECOND. | | SECTEUR TERT. | |
|-----------|------------------|--------------------|-----------------|--------------------|---------------|--------------------|
| | 1980 | 199 ⁽¹⁾ | 1980 | 199 ⁽¹⁾ | 1980 | 199 ⁽¹⁾ |
| ANNÉES | 1980 | 199 ⁽¹⁾ | 1980 | 199 ⁽¹⁾ | 1980 | 199 ⁽¹⁾ |
| ARGENTINE | 14,9 | 10,1 | 62,8 | 53,1 | 22,3 | 36,8 |
| BRESIL | 3,7 | 2,4 | 74,4 | 58,1 | 21,9 | 39,5 |
| MEXIQUE | 5,1 | 1,7 | 77,6 | 53,5 | 17,4 | 44,9 |
| BOLIVIE | 67,2 | 75,8 | 14,8 | 10,9 | 18,0 | 13,3 |
| COLOMBIE | 6,1 | 61,2 | 70,7 | 20,3 | 23,2 | 18,4 |
| CHILI | 48,4 | 58,9 | 30,9 | 15,4 | 20,7 | 25,7 |
| EQUATEUR | 27,9 | 51,4 | 38,1 | 30,9 | 34,0 | 17,7 |
| PEROU | 43,8 | 20,9 | 34,3 | 13,6 | 17,7 | 21,9 |
| VENEZUELA | 1,8 | 3,2 | 61,7 | 57,8 | 36,6 | 39,1 |

Source : [BID, Irela (1996)]

Note (1) : La dernière année change selon les pays. Elle correspond à 1992 pour l'Argentine, 1993 pour le Brésil, 1994 pour la Bolivie et l'Équateur et 1995 pour le Mexique, le Chili et le Pérou.

Origine de l'investissement direct étranger

Dans les années 1990, les États-Unis sont le premier investisseur dans l'Aladi et les seuls parmi les grands pays industriels à avoir accru leur part dans le total de l'IDE reçu dans la région. Cette progression se fait au détriment des autres pays de l'OCDE, notamment du Royaume-Uni, qui voient généralement leur part reculer, à l'exception de l'Espagne et des Pays Bas qui progressent faiblement. Les États-Unis investissent à eux seuls plus que tous les autres pays réunis : ils représentent environ les 3/4 du total. L'UE arrive en deuxième place. Si l'on prend les pays de l'UE individuellement, c'est l'Espagne qui se retrouve au deuxième rang, détrônant le Royaume-Uni qui occupait aisément cette place dans les années 1985/1989. Ce dernier opère un recul important en perdant passant de 1/4 à 1/20 des flux moyens annuels d'IDE adressés à l'Aladi entre 1985/1989 et 1990/1994.

PART DES FLUX D'IDE VERS L'ALADI PAR PAYS ÉMETTEUR 1980/1994 (%)

| | 1980/1984 | 1985/1989 | 1990/1994 |
|------------------|-----------|-----------|-----------|
| ALLEMAGNE | 11,3 | 10,2 | 3,9 |
| AUTRICHE | - | - | 0,1 |
| BELGIQUE | 0,3 | 0,9 | -0,2 |
| DANEMARK | - | 0,0 | 0,1 |
| ESPAGNE | 4,9 | 4,1 | 6,1 |
| FINLANDE | - | 0,2 | 0,2 |
| FRANCE | 6,7 | 3,2 | 1,8 |
| ITALIE | 3,0 | 4,6 | 0,2 |
| PAYS-BAS | 2,5 | 2,9 | 3,5 |
| PORTUGAL | - | - | 0,0 |
| R-U | 10,6 | 24,5 | 5,3 |
| SUEDE | - | 0,0 | 0,1 |
| UE | 39,4 | 50,5 | 21,1 |
| SUISSE | - | - | 1,5 |
| ETATS-UNIS | 45,0 | 43,3 | 73,0 |
| JAPON | 15,5 | 6,1 | 4,4 |
| EUROPE+USA+JAPON | 100 | 100 | 100 |

Source : BID - Irela, (1996)

Pour le Mercosur, des données incluant l'année 1995, (pour la période 1990/1995), confirment la prééminence des États-Unis mais avec une participation légèrement plus faible, (69%), et une part un peu plus élevée pour l'Union européenne, (25,9%). Parmi les membres de cette dernière, l'Allemagne et le Royaume Uni, avec 8% des parts chacun, sont en tête des pays investisseurs. [Irela (1997).

Les données statistiques nationales tenues par quelques pays de l'Aladi sur la distribution des parts par pays d'origine dans le stock d'IDE local, permettent d'apprécier autrement l'importance des pays investisseurs dans la région :

- d'une part, en tenant compte de tous les pays investisseurs, au delà des seuls membres de l'OCDE, elles laissent apparaître la participation relativement forte de l'ensemble des paradis fiscaux situés en ALC ainsi que celle d'autres pays, notamment latino-américains, en tant qu'émetteurs d'IDE vers la région,
- d'autre part, les stocks d'IDE reflètent mieux la présence d'un pays émetteur d'IDE dans un pays hôte que les flux des dernières années.

Dans ces conditions on peut faire un certain nombre d'observations :

- le poids des États-Unis paraît moins fort, et celui de nombreux pays de l'Union européenne plus important que ne le laissent transparaître les statistiques sur les flux.
- l'ALC apparaît comme un important émetteur d'IDE, notamment en Argentine¹¹.

Les paradis fiscaux occupent une place non négligeable parmi les émetteurs d'IDE. Comme nous l'avons déjà évoqué, ces participations reviennent de fait à d'autres pays traditionnellement émetteurs d'IDE vers l'ALC, mais que nous ne pouvons malheureusement pas identifier. Nombre d'entreprises occidentales originaires des grands pays investisseurs relayent leurs investissements en passant d'abord par un paradis fiscal.

PARTICIPATION DANS LE STOCK D'IDE PAR PAYS D'ACCUEIL SELON LE PAYS ÉMÉTEUR

| | ARGENT 95 | BRESIL 94 | BOLIVIE 94 | CHILI 95 | COLOMB 95 | MEXIQUE 95 | VENEZUE 94 |
|-------------|-----------|-----------|------------|----------|-----------|------------|------------|
| ALLEMAG. | 5,4 | 11,2 | 6,8 | 0,5 | 2,0 | 4,9 | 1,2 |
| AUTRICHE | - | 0,1 | - | 0,1 | - | - | 0,2 |
| BELGIQUE | - | 2,5 | 0,3 | 0,1 | 1,1 | - | 0,8 |
| DANEM. | - | 0,2 | - | 0,1 | - | - | 0,4 |
| ESPAGNE | 5,5 | 0,4 | 0,8 | 2,6 | 1,1 | 1,8 | 2,2 |
| FINLANDE | - | 0,1 | - | 2,0 | - | - | - |
| FRANCE | 6,4 | 4,2 | 1,3 | 0,8 | 2,1 | 3,1 | 2,5 |
| ITALIE | 5,2 | 2,8 | 0,1 | 0,2 | 0,4 | 0,1 | 1,4 |
| PAYS-BAS | 6,8 | 3,0 | 0,1 | 1,0 | 1,9 | 2,6 | 9,6 |
| PORTUGAL | - | 0,2 | - | 0,1 | - | - | - |
| R-U | 4,9 | 9,0 | 0,1 | 4,9 | 4,3 | 6,7 | 4,9 |
| SUEDE | - | 1,0 | 0,1 | 0,1 | 1,1 | 0,7 | 0,8 |
| UE | - | 34,8 | 9,7 | - | 14,1 | 20,0 | 24,1 |
| SUISSE | - | 6,5 | 0,3 | 0,9 | 3,7 | 3,4 | 6,2 |
| USA | 32,8 | 32,5 | 66,4 | 43,7 | 57,5 | 59,5 | 48,8 |
| CANADA | 3,8 | 3,9 | 5,2 | 20,8 | 2,1 | 2,4 | 1,5 |
| JAPON | - | 7,4 | 0,5 | 2,6 | 1,8 | 4,5 | 3,4 |
| ALC | 6,7 | 0,5 | 11,5 | - | 6,8 | - | 0,9 |
| PARA. FISC. | 7,8 | 11,6 | 5,9 | - | 13,5 | - | 10,1 |
| AUTRES | - | 2,8 | 0,5 | - | 0,5 | 10,2 | 5,0 |

Source : BID - Irela (1996), OCDE, (1997), Comité de inversiones extranjeras, (1996).

LES INVESTISSEMENTS DIRECTS ÉTRANGERS INTRA-MERCOSUR

L'information disponible en matière d'IDE intra-Mercosur est limitée et contradictoire en fonction des sources. Sur le plan purement statistique, la vague libérale qui a emporté le continent avec l'élimination du contrôle de change a fait que certains pays ne disposent plus aujourd'hui de registres officiels ni sur l'émission, ni sur la réception d'IDE permettant d'identifier l'origine ou la destination des capitaux. À cela s'ajoutent les opérations triangulaires, c'est-à-dire des émissions d'IDE qui transitent par des paradis fiscaux, rendant ainsi impossible l'identification du pays d'origine des capitaux investis. En ce qui concerne des études ou des rapports consacrés à ce thème, elles existent, mais malheureusement en nombre restreint, étant donné la jeunesse du processus. En conséquence, les données utilisées dans cette section doivent être prises comme des ordres de grandeur et rien d'autre.

L'exportation de capitaux latino-américains n'est pas un fait nouveau. Pendant les années 1970 et la première moitié des années 1980, des sommes considérables, plusieurs dizaines de milliards de dollars, ont été réexportées après avoir été préalablement empruntées aux banques et aux États créanciers. Cette pratique fort éloignée de l'IDE a été considérée comme une fuite de capitaux et relève beaucoup plus d'une logique de spéculation financière et même souvent de la fraude que d'une logique entrepreneuriale. En revanche, l'IDE effectué par des entreprises latino-américaines est un phénomène relativement récent mis à part certains cas, peu nombreux, concernant surtout des entreprises argentines et quelques brésiliennes.

En 1995, dans 15 pays latino-américains – (Aladi - Uruguay + Costa Rica + El Salvador + Guatemala + Panama + République Dominicaine) - l'IDE intra-régional a atteint 9,1% du total. En 1990, la Cepal estimait que ce chiffre était seulement de 5,4%. L'IDE intra-régional a été multiplié par 3 alors que l'IDE total a seulement doublé. Les trois principaux pays bénéficiaires sont l'Argentine, avec 1/4 du total, puis le Mexique et le Brésil, avec respectivement un peu plus et un peu moins de 1/5e. Ils cumulent à eux trois les 2/3 de l'IDE intra-régional. (SELA, 1997).

En ce qui concerne les émetteurs d'IDE, le principal est le Chili. En 1997, selon les estimations de la Cepal, il accumulait près de la moitié des flux d'IDE émis, 48,8%, suivi du Mexique, avec 22,8% et de l'Argentine, 14,1%. Environ la moitié de l'IDE intra-régional de cette année est le fait des privatisations ; l'IDE chilienne a consacré plus de 80% à ce processus (Cepal, 1998).

Dans le cadre du Mercosur, l'émission d'IDE a quelques antécédents historiques. Dans le cas argentin, des entreprises comme Bunge et Born ou Alpargatas se sont internationalisées il y a plusieurs dizaines d'années. Elles furent suivies dans les années 1960 et 1970 par quelques autres relevant du secteur des industries mécaniques et de biens de production. Dans le cas brésilien, la transnationalisation des entreprises fut plus récente, plus restreinte et plus orientée vers les pays industrialisés et les paradis fiscaux. Elle concernait notamment des investissements complémentaires aux exportations qui s'effectuaient dans le secteur commercial et dans le domaine de la finance (A. Di Filippo, 1994).

Le véritable processus de transnationalisation des entreprises originaires du Mercosur débute à la fin des années 1980 et se développe surtout dans les années 1990. Pour expliquer ce processus, à part quelques facteurs propres à chacun des trois pays vraiment concernés, le Chili, l'Argentine et le Brésil, on peut en évoquer un certain nombre d'ordre général, ainsi que d'autres plus spécifiques liés au processus d'intégration régionale.

Parmi les facteurs d'ordre général on dénombre les suivants :

- l'assainissement économique et financier qui a permis la constitution de groupes solides avec une capacité d'endettement international accru. Qui plus est, la récupération économique dans un contexte de globalisation de l'économie mondiale a facilité la concentration d'entreprises afin d'atteindre une dimension en rapport avec leur transnationalisation.
- la libéralisation des économies nationales a entraîné, d'une part, la fin du contrôle de change et la dérégulation du système financier facilitant l'IDE et d'autre part des privatisations à des prix dépréciés, constituant ainsi un attrait supplémentaire pour assurer une présence à l'étranger.
- la proximité, une information plus ample et le fait de disposer de la maîtrise d'une technologie adéquate au pays de la sous-région

Plus directement en rapport avec la constitution du Mercosur il faut signaler :

- depuis 1991, l'existence de régimes préférentiels pour l'IDE en ce qui concerne les pays membres pour la constitution d'entreprises conjointes qui jouissent du même traitement que les entreprises nationales et depuis 1994 un Protocole pour le Développement et la Protection Réciproque des Investissements. Pour ce qui est

des pays associés en dehors du cadre des accords d'association, des mesures du même ordre sont établies, (des accords bilatéraux plus anciens existaient : Argentine - Chili en 1991, Argentine - Bolivie en 1994, et Brésil - Chili en 1994).

- Accroître les exportations en contrôlant leur commercialisation.
- Recherche de spécialisation et de complémentarité.

Dans les motivations plus propres à chaque pays, on identifie pour le Chili la nécessité du développement international des entreprises, compte tenu de l'étroitesse du marché intérieur. On ajoute des avantages comparatifs acquis ces dernières années, notamment dans le secteur tertiaire, et dont la seule possibilité de les exploiter est d'investir étant donné le caractère non échangeable de l'output. Une cause d'ordre général, déjà mentionnée, mais qui joue tout particulièrement pour le Chili, est l'extraordinaire développement de son marché financier ainsi que son accès au financement externe, avec un faible « spread », grâce à l'excellente notation dont il bénéficie auprès des agences internationales. Pour l'Argentine, le facteur propre par excellence pour investir à l'étranger est la diversification des risques, notamment celui de récession interne. Enfin, pour le Brésil, se sont les accords Mercosur pour des initiatives conjointes qui ont été déterminants pour ses émissions d'IDE vers l'Argentine. Pour expliquer la faiblesse de son IDE, à l'inverse de l'exemple chilien, on évoque les opportunités internes dues à l'étendue de son territoire.

Le Chili, premier investisseur intra-régional, destine les 3/4 de ses émissions d'IDE, dont le montant total cumulé 1990/1995 est de U\$ 3450 M, au Mercosur, dont près de 90% à l'Argentine. Seulement 5% de son IDE sont réalisés au Brésil, 3% en Bolivie, puis 0,5% aussi bien au Paraguay qu'en Uruguay. [SELA, (1996)]. L'IDE de ses partenaires du Mercosur chez lui est assez faible. En 1995, l'Argentine avec U\$ 210,7 M. représente seulement 1,3% du stock total. Suivent ensuite le Brésil et l'Uruguay avec respectivement 0,9% et 0,5% de ce même stock. La Bolivie et le Paraguay ont des montants insignifiants [Comité de Inversiones Extranjeras, (1996)].

En Argentine, le Chili est le premier investisseur de l'ALC ; ses investissements représentent entre 5% et 10% du stock total d'IDE - selon la source retenue - ce qui le place à un niveau comparable à celui des autres grands pays occidentaux en dehors des États-Unis et juste après la France. Il a participé très activement au processus de privatisation des services publics en Argentine concentrant ses investissements dans le secteur énergétique - production d'électricité - auquel il consacre 40% de l'IDE effectué dans ce pays. Les investissements dans le secteur industriel représentent environ 1/4 du total et ont été quasi exclusivement réalisés à travers l'achat, l'association ou la fusion avec des firmes argentines opérant sur le marché national. Le reste de l'IDE chilien en Argentine se destine à parts égales au commerce et au secteur financier (Porta, 1997). L'IDE brésilien, contrairement à celui du Chili, s'est tenu à l'écart du processus de privatisation, mise à part la privatisation d'une grande sidérurgie. On estime à U\$ 550 M l'IDE de 1991 à 1996 ; environ 80% se concentrent dans l'industrie et un peu plus de 10% dans le secteur financier et de l'assurance. Dans l'industrie, l'implantation se fait majoritairement par acquisitions d'entre-

prises existantes, un bon 1/3 seulement concerne des créations de nouvelles unités de production (SELA, 1996).

L'émission d'IDE argentine ne peut être repérée qu'à partir des déclarations d'entrée des autres pays dans la mesure où il n'existe pas de source nationale d'enregistrement de ces émissions d'IDE. En 1995, le stock d'IDE argentin au Brésil était de 356 M.\$ et de 210 M.\$ au Chili. En 1994, son stock d'IDE en Bolivie se montait à 58 M. \$ correspondant à 4,5% du stock total. En 1996, les flux cumulés 1992/1996 d'IDE au Paraguay atteignaient 211 M.\$ et 25% du total.

En 1995, le stock d'IDE brésilien dans le Mercosur se montait à 353 M.\$ ce qui correspondait seulement à 8% de son stock mondial. En 1991, son stock mondial d'IDE se montait à 4123 M. \$ et se distribuait ainsi : Argentine 2%, Paraguay 1,4%, Chili 1,2%, Uruguay 0,8% et Bolivie 0,5%. En 1996, les flux cumulés d'IDE 1992/1996 au Paraguay plaçaient le Brésil en tête des pays investisseurs avec 288 M.\$ et 34% des parts.

Pour l'Uruguay nous ne disposons pas de données directes sur l'IDE émise, mais nous connaissons l'IDE déclaré par trois de ses partenaires dans le Mercosur, le Brésil, l'Argentine et le Chili où son stock d'IDE est respectivement de 103 M.\$, 50 M. \$ et 88 M.\$, ce qui fait osciller ses parts entre 0,3% et 0,5% dans les stocks de ces pays.

Pour le Paraguay et la Bolivie nous n'avons pas non plus de données directes, concernant leurs émissions d'IDE. Cependant à partir des déclarations d'IDE reçues par les principaux partenaires on peut les tenir pour quelque chose de négligeable.

Malgré l'insuffisance de données quantitatives ainsi que leur fiabilité nous constatons que l'IDE intra-Mercosur reste largement minoritaire dans le total de l'IDE. Seul l'IDE chilien en Argentine semble échapper à ce constat ainsi que l'IDE du Brésil et de l'Argentine au Paraguay. L'IDE chilien en Argentine concerne majoritairement des activités relevant du secteur de biens non échangeables c'est dire qu'il s'est concrétisé pour des raisons autres que celles qui pourraient découler d'une dynamique d'intégration. Bien que nous n'ayons pas de détails sur les investissements brésiliens et argentins au Paraguay on peut raisonnablement supposer que la constitution du Mercosur y soit pour quelque chose, mais ce qui a dû certainement être déterminant c'est l'avantage technologique que ses deux grands voisins ont sur lui.

D'une manière plus générale, la faiblesse de l'IDE intra-régional peut paraître normale entre pays en développement dans un contexte d'intégration encore à ses premières étapes. L'ouverture commerciale qui l'accompagne - intra-Mercosur bien entendu et vis-à-vis du reste du monde - permet aux entreprises exportatrices de mieux pénétrer les différents marchés nationaux sans investir nécessairement sur place. Toutefois au fur et à mesure que le processus d'intégration ira en s'approfondissant et que la concurrence deviendra plus rude apparaîtra de manière de plus en plus claire la contrainte de coût amenant les entreprises à chercher des complémentarités économiques. Ces dernières peuvent être verticales - de la matière première à la commercialisation du produit - ou horizontales - spécialisation des unités de production dans une gamme réduite de produits desti-

née à satisfaire la demande d'un secteur -. La recherche de complémentarités à l'échelle régionale peut se concrétiser par des accords d'entreprises, par la création d'entreprises binationales ou encore par des IDE intra-régionaux (achats, fusions, créations d'entreprises)¹². Il est donc raisonnable de s'attendre à l'accélération de l'IDE intra-Mercosur dans les prochaines années. Toutefois la vigueur du processus dépendra fortement des mesures incitatives que prendront les instances de régulation du Mercosur.

CONCLUSION

Le commerce intra-régional, dans un contexte de régionalisme ouvert, permet aux pays de la région, et notamment aux moins développés d'entre eux, d'accroître les exportations industrielles dans des proportions plus importantes que dans le commerce avec le reste du monde. Il constitue ainsi un puissant moteur pour la progression industrielle dans la zone.

L'association du Mercosur avec le Chili et la Bolivie, en vue d'établir une zone de libre échange, témoigne à la fois de la volonté d'agrandissement du premier, ainsi que des difficultés pour incorporer de nouveaux partenaires ayant le même objectif « intégrationniste » que les 4 pays fondateurs.

Pour les mêmes raisons que le commerce intra-régional, l'IDE décroît dans les années 1980 et puis repart dans les dernières années de la décennie. Sa progression se poursuit dans les années 1990 avec le retour à la croissance et à la stabilité des prix et grâce aussi aux réformes économiques - conversion des créances en actifs, privatisation des entreprises d'État, traitement plus libéral des capitaux étrangers.-. Trois pays, le Mexique, le Brésil et l'Argentine concentrent plus des 2/3 des flux et 4/5 du stock d'IDE adressé à l'Aladi dans les années 1990. Ce sont l'Argentine, le Chili, le Mexique et la Colombie qui ont vu s'accroître le plus fortement les entrées d'IDE dans les années 1990. En termes sectoriels c'est le secteur tertiaire qui a absorbé proportionnellement le plus de capitaux étrangers, le secteur secondaire a reculé alors que la part de l'IDE destinée au secteur primaire augmentait dans les pays fortement exportateurs de matières premières.

En matière d'IDE, la position hégémonique des États-Unis en ALC est incontestable. Dans les années 1990 avec 3/4 du total des flux émis vers l'Aladi ils sont les seuls à accroître leur part parmi les grands pays investisseurs.

L'intégration régionale du Mexique avec ses voisins du Nord a constitué un facteur d'attrait pour que les entreprises transnationales installent des filiales chez lui. Cependant ce facteur ne semble pas avoir été déterminant jusqu'ici pour le Mercosur. A l'intérieur de ce dernier, l'IDE apparaît mieux corrélé avec les réformes économiques qu'avec la constitution de ce dernier.

La faiblesse de l'IDE intra-Mercosur, à l'exception de celle du Chili en Argentine, peut paraître normale pour des pays encore insuffisamment développés et ayant encore des potentialités internes importantes. Toutefois, l'approfondissement du processus d'intégration devrait amener les entreprises nationales, ainsi d'ailleurs que les filiales étrangères des grandes entreprises transnatio-

nales, à déployer leurs unités de production dans une logique de spécialisation et de complémentarité économique.

Le Mercosur doit s'élargir pour corriger le poids excessif d'un de ses membres, le Brésil, ainsi que pour voir la région d'institutions dotées de pouvoir en matière de coordination économique et monétaire et aussi judiciaire pour arbitrer les différends. Les années qui viennent seront décisives pour marquer la volonté politique d'aller au delà, sinon le Mercosur risque de s'effacer dans la zone de libre-échange que tente de mettre en place les États-Unis à l'échelle du continent pour le début du prochain siècle.

NOTES

- 1 Alalc : Argentine, Brésil, Bolivie, Chili, Colombie, Équateur, Mexique, Pérou, Paraguay, Uruguay et Venezuela. Cet ensemble de pays contribue dans les années 1990 pour environ 95% au PIB de l'Amérique latine.
- 2 MCCA : Costa Rica, Le Salvador, Guatemala, Honduras et Nicaragua. La part de ces cinq pays dans le PIB Latino-américain est légèrement inférieure à 3% dans les années 1990.
- 3 L'accord de Carthagène de 1969 donnant naissance au Pacte Andin réunissait cinq pays de l'Amérique du Sud, Bolivie, Chili, Colombie, Équateur et Venezuela, tous membre de l'Alalc.
- 4 Les années 1983/1987 accusent une réduction de 26,5% des importations en provenance de l'Aladi par rapport aux années 1980/1982, alors que les exportations totales augmentent de 2,6% du fait d'un accroissement de 7,5% des exportations extra-régionales.
- 5 Le taux de croissance annuel moyen des pays de l'Aladi passe de 1,2% en 1980/1990 à 3,2% en 1991/1993, permettant ainsi une croissance positive du PIB par habitant.
- 6 Cela est dû notamment aux exportations de gaz naturel bolivien vers l'Argentine.
- 7 Ainsi p.e. en 1980 pour le Paraguay et l'Uruguay les exportations intra-Mercosur par rapport aux exportations totales, étaient de 40,2% et 39,2% respectivement.
- 8 Selon la réglementation de l'OMC l'instauration d'une zone de libre échange doit inclure au moins 80% des échanges, ce qui rend difficile son établissement compte tenu des protections qu'impose l'Europe Verte et de l'importance des exportations agricoles dans les pays du Mercosur.
- 9 Les principales mesures introduites ont été :
 - La non discrimination entre investisseurs nationaux et étrangers
 - L'élimination des autorisations préalables
 - La réduction ou l'élimination de secteurs réservés à l'investissement purement national
 - La réduction ou l'élimination des restrictions en ce qui concerne le rapatriement des profits et des capitaux
 - Accords bilatéraux pour éviter la double imposition
 - Procédures de règlements de litiges
 - Réduction du risque politique
- 10 Pour des raisons fiscales ces Territoires et / ou pays jouent le rôle de relais dans l'IDE qui s'adresse en fin de compte à d'autres pays latino-américains. D'ailleurs, on les retrouve souvent parmi les premiers investisseurs latino-américains dans les autres pays du continent.
- 11 Cette question fera l'objet de la prochaine section.
- 12 Le secteur automobile est un bon exemple de complémentarité économique dans le Mercosur. Cependant il n'a concerné jusqu'ici que les grandes firmes transnationales installées dans la région, notamment en Argentine et au Brésil.

BIBLIOGRAPHIE

- BID - IRELA (1996): *Inversion Extranjera Directa En America Latina En Los Años 90* Banco Interamericano de Desarrollo e Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas Madrid
- CALDERON (1994): Tendencias Recientes de la Inversion Extranjera Directa en America Latina y el Caribe : Elementos de Politicas y Resultados in *Desarrollo Productivo* N°19 Cepal, Naciones Unidas, Santiago de Chile
- CEPAL (1998): *La Inversion Extranjera en América Latina y El Caribe -Informe 1998*, Naciones Unidas, Santiago de Chile
- COMITE DE INVERSIONES EXTRANJERAS (1996) : *Chile : Inversion Extranjera en Cifras 1974/1995* Vicepresidencia Ejecutiva Comite de Inversiones Extranjeras
- DI FILIPO (1994): Regionalismo Abierto y Empresas Latinoamericanas in *Pensamiento Iberoamericano*, Madrid, julio- diciembre.
- IRELA (1997) : *El Mercosur : perspectivas de un bloque emergente* Dossier N°61
- OECD (1996) : *International Direct Investment Statistics Yearbook* OECD, Paris
- PORTA (1997) : *La Inversion Extranjera Directa en La Argentina en los Años '90. Factores de Atracción y Estrategias Empresarias*. CENIT, Buenos Aires
- SELA (1996) (1997) : *Financiamiento Externo, Deuda externa y Flujos de Capital Intraregional en America Latina y el Caribe*. Sistema Economico Latino Americano Caracas Site Internet.
- THOUMI (1989) : *Las Exportaciones Intraregionales y la Integracion Latinoamericana y del Caribe en Perspectiva*. BID, Washington, D.C.
- UNCTAD [plusieurs années (1992à 1996)] : *World Investment Report*. United Nations, New York and Geneva.

RÉSUMÉ - RESUMEN - ABSTRACT

L'objectif de cet article est de faire le point sur l'évolution du commerce intrarégional et de l'investissement direct étranger (IDE) dans les pays d'Amérique latine et de la Caraïbe, et plus particulièrement dans le Mercosur. L'auteur étudie non seulement les flux d'IDE venus de l'extérieur du continent (Asie, États-Unis, Europe), mais aussi ceux qui s'organisent entre les différents pays membres du Mercosur.

El propósito de este artículo es recapitular la evolución del comercio intraregional y de la inversión directa extranjera (IDE) en los países de América latina y del Caribe, más especialmente en el marco del Mercosur. El autor analiza no solamente los flujos de IDE procedentes de otros continentes (Asia, Estados-Unidos, Europa), sino también los que se distribuyen entre los países miembros del Mercosur.

LE MERCOSUR, ACCÉLÉRATEUR DES CONCENTRATIONS SPATIALE ET ÉCONOMIQUE DES TRITURATEURS DE SOJA ARGENTINS¹

MARTINE GUIBERT*

Tout en étant le cadre de croissants échanges de biens agro-pastoraux et agro-industriels, qui traduisent des relations de complémentarité « naturelles » entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, le Mercosur se présente comme l'un des principaux fournisseurs du marché mondial. S'il propose des quantités conséquentes de céréales, viandes, fruits, produits tropicaux, etc, il revendique plus magistralement encore, avec 60 % des volumes échangés, la première place pour les produits dérivés de soja (graines, tourteaux, huile).

Basée sur une production totale de graines de soja de l'ordre, en moyenne, de 42 millions de tonnes par an, obtenues à hauteur, de 26 millions de tonnes au Brésil, 12 en Argentine, 3 au Paraguay et 1 en Bolivie², l'industrie de la trituration du Mercosur est puissante. Elle produit environ 25 millions de tonnes de tourteaux et 6 d'huile brute dont, respectivement, 8 et 1,6 par l'Argentine. étant donné le caractère restreint du marché intérieur, les tritrateurs installés en Argentine produisent pour exporter (dans une proportion de 95 % pour les tourteaux et de 85 % pour l'huile). Avec les pays européens, l'Asie du Sud-Est et le Japon comme principaux acheteurs de tourteaux et avec l'Iran, l'Égypte, le Brésil et la Malaisie comme principaux clients pour l'huile, le système agro-industriel du soja rapporte à l'Argentine plus de 10 % de ses recettes totales à l'exportation et représente un tiers en valeur de ses ventes de produits agro-alimentaires. Du fait des changements tant au niveau régional, avec l'ouverture des pays voisins, qu'au niveau mondial, avec la libéralisation proclamée des échanges, les tritrateurs argentins développent depuis 1995 des stratégies d'adaptation qui redéfinissent leur insertion territoriale et leur rôle économique. Le Mercosur semble stimuler ces processus de concentrations dont l'ampleur n'a d'égal que la rapidité. La présentation de la situation du parc tritrateur argentin, au moment du lancement du Mercosur, permet de mettre en évidence l'accélération des bouleversements survenus au cours des années suivantes.

*Géographe - Université de Toulouse Le Mirail

À LA VEILLE D'UNE DYNAMIQUE SANS PRÉCÉDENT

Selon Hinrichsen (1996), en 1995, quatre-vingts usines de trituration existent en Argentine. Vingt et une étant inactives (en cours de construction, en arrêt ou à l'état de projet), les cinquante-neuf unités en activité totalisent une capacité théorique de trituration de 58 902 tn/24h soit, sur la base de 335 jours, 19,73 millions de tonnes par an³. Parmi ces cinquante-neuf huileries en fonctionnement, quarante-cinq transforment, entre autres, du soja et du tournesol, ce qui représente une capacité théorique de trituration de 56 702 tn/24h.

TABLEAU 1 - LES ACTEURS, EN 1995,
DE LA TRITURATION DU SOJA ET DU TOURNESOL

| | Nom de l'huileur (propriétaire) | Localisation (province) | % soja trituré (% tournesol trituré) - : arrêt | Capacité théorique tn/24h |
|----|--|--------------------------|--|------------------------------|
| 1 | Cargill | Puerto Quebracho (SF) | 100 | 4 800 |
| 2 | Vicentín | Puerto San Lorenzo (SF) | 70 | 4 050 |
| 3 | Santa Clara (Molinos Río de la Plata) | Puerto Rosario (SF) | 71 | 4 000 |
| 4 | Dreyfus | Puerto Gal Lagos (SF) | 100 | 2 900 |
| 5 | La Plata Cereal (Comptoir André) | Puerto San Martín (SF) | 94 | 2 800 |
| 6 | Aceitera Deheza | Gal Deheza (CO) | 56 | 2 800 |
| 7 | Molinos Río de la Plata (Bunge & Born) | Avellaneda (CF) | 19 | 2 460 |
| 8 | Oleaginosa Oeste (Oleaginosa Moreno) | Daireaux (BA) | 62 | 2 200 |
| 9 | Buyatti | Puerto San Martín (SF) | 100 | 2 000 |
| 10 | Nidera | Puerto San Martín (SF) | 96 | 2 000 |
| 11 | Nidera | Junín (BA) | 38 | 2 000 |
| 12 | Oleaginosa Oeste (Oleaginosa Moreno) | Gal Villegas (BA) | 33 | 2 000 |
| 13 | Pecom Agra (Perez Compac) | Puerto San Lorenzo (SF) | 96 | 1 800 |
| 14 | Aceitera Chabás - Aceitera Deheza | Chabás (SF) | 100 | 1 700 |
| 15 | Molino Cañuelas | Cañuelas (BA) | 0 (100) | 1 600 |
| 16 | Oleaginosa Moreno | Puerto Quequén (BA) | 0 (100) | 1 500 |
| 17 | Cargill | Puerto Quequén (BA) | 15 | 1 500 |
| 18 | Ceval-Guipeba | San Jerónimo Sur (SF) | 100 | 1 400 |
| 19 | Ceval-Guipeba | Tancacha (CO) | 92 | 1 200 |
| 20 | Buyatti | Puerto Reconquista (SF) | 36 | 1 000 |
| 21 | Oleaginosa Moreno | Puerto Bahía Blanca (BA) | 0 (100) | 1 000 |
| 22 | Buyatti/Vicentín (Bunge & Born) | Puerto Vilelas (CH) | - (10) | 1 000 |
| 23 | Legona | Río Cuarto (CO) | 0 (100) | 980 |
| 24 | Genaro García | Puerto San Martín (CF) | 100 | 777 |
| 25 | Banco de la Nación | Va Madero (CF) | - | 758 |
| 26 | Vicentín | Avellaneda (SF) | 23 | 750 |
| 27 | AFA | Los Cardos (SF) | 100 | 500 |
| 28 | La Luquense | Lucas González (ER) | 59 | 500 |
| 29 | Genaro García | Gerli (CF) | 0 (100) | 500 |
| 30 | Germaíz | Baradero (BA) | 20 | 410 |
| 31 | FACA | Dalmacio (CO) | 100 | 400 |
| 32 | Agrovil | Va Mercedes (SL) | 100 | 400 |
| 33 | ACA | Río Tercero (CO) | - | 377 |
| 34 | ACA | Tres Arroyos (BA) | 0 (100) | 320 |
| 35 | Oleaginosa Cabrera | Gal Cabrera (CO) | - (73) | 312 |
| 36 | Tanoni | Bombal (SF) | 100 | 300 |
| 37 | Oleaginosa Huanguelén | Huanguelén (BA) | 18 | 300 |
| 38 | Gente de la Pampa | Catrilló (PA) | 2 | 300 |
| 39 | Oleaf Santafesinos | Santo Tomé (SF) | 100 | 200 |
| 40 | Aceitera Ricedal | Chabás (SF) | 60 | 200 |
| 41 | DELTA | Berrotarán (CO) | - (87) | 200 |
| 42 | Sol de Mayo | Rafaela (SF) | 40 | 168 |
| 43 | Gersol | San Justo (CF) | 0 (47) | 150 |
| 44 | Fco Hessel e hijos | Esperanza (SF) | 100 | 100 |
| 45 | Cía Industrial de Aceites | Nogoyá (ER) | 20 | 90 |
| | TOTAL | | | 56 702 |

Source : Hinrichsen (1996)

Utilisant des équipements de pointe en matière de trituration (extraction par solvant) et de manipulation des produits, les installations argentines ont une taille moyenne élevée qui, alliée à l'automatisation croissante des tâches, assure une grande compétitivité du secteur. La réorganisation des terminaux portuaires a permis de faire baisser les coûts d'expédition qui ne dépassaient pas, en 1997, 2,5 US\$ par tonne équivalent tourteau (contre 8 à partir des ports brésiliens plus désorganisés et en cours de privatisation).

Ces usines sont presque toutes situées dans les provinces pampéennes : Santa Fé y consacre ses dix-huit unités (52 % de la capacité théorique) et Córdoba ses sept installations (11 %), Buenos Aires dix sur quinze (22 %) et la capitale fédérale cinq sur huit (8 %). Les usines les plus importantes se concentrent dans les zones portuaires. Celle dite de Rosafé, située sur la rive droite du Río Paraná, de Puerto San Martín (40 km au Nord de Rosario) jusqu'au port de Villa Constitución (40 km au Sud de Rosario) est le lieu d'expédition de 70 % du volume total de grains et sous-produits exportés par l'Argentine et de 85 % des produits du complexe soja (3/4 de sa capacité y étant installée). Les autres se situent dans les ports de Buenos Aires, Bahía Blanca, Quequén et dans les zones intérieures de production des graines. On peut parler d'un modèle argentin d'implantation portuaire, lié au caractère structurel des exportations.

TABLEAU 2 - LA LOCALISATION DES USINES DE TRITURATION ARGENTINES EN 1995

| Province | Nombre d'huileries actives | Capacité théorique tn/24h | % cumulé | Nombre d'huileries triturant du soja du tournesol | Capacité théorique tn/24het | % cumulé |
|-------------------|----------------------------|---------------------------|----------|---|-----------------------------|----------|
| Santa Fé | 18 | 30 668 | 52 | 18 | 30 668 | 52 |
| Buenos Aires | 15 | 14 170 | 76 | 10 | 12 830 | 74 |
| Córdoba | 7 | 6 269 | 86 | 7 | 6 269 | 85 |
| Capitale Fédérale | 8 | 4 915 | 94 | 5 | 4 645 | 93 |
| Entre Ríos | 6 | 1 020 | 97 | 2 | 590 | 94 |
| Chaco | 1 | 1 000 | 99 | 1 | 1 000 | 97 |
| Autres | 4 | 860 | 100 | 2 | 700 | 100 |
| Total | 59 | 58 902 | 100 | 45 | 56 702 | 100 |

Source : élaboration à partir de Hinrichsen, 1996

Une trentaine d'opérateurs se partage l'ensemble des huileries mais une douzaine, seulement, anime le secteur et concentre 81 % de la capacité théorique totale. La ACA (*Asociación das Cooperativas Argentinas*) possède deux usines. Elle stocke, transforme, exporte au nom des producteurs membres des coopératives. Plusieurs *aceiteras*, souvent de grande taille, créées par des familles argentines et toujours possédées par elles, à capital local (*Oleaginoso Moreno*, *Aceitera Deheza*, *Buyatti*, *Vicentín*) ou à capital transnational (*Molinos Río de la Plata de Bunge y Born*, *Nidera*) témoignent de l'engagement de capitaux nationaux. D'autres ont été cédées en totalité (*Guipeba* achetée par *Ceval* en 1995) ou en partie à des firmes étrangères. Les firmes multinationales (*Cargill*, *Dreyfus*, *La Plata Cereal*) continuent leur développement. Ces douze tritrateurs transforment et exportent surtout le soja et le tournesol⁴. *Cargill*, *Oleaginoso Moreno* et *Nidera* totalisent 70 % de la capacité installée dont 52 % de celle dédiée au soja et 30 % de celle dédiée au tournesol. Les grands *traders* multinationaux comme *Cargill*, *La Plata Cereal* ou *Dreyfus*, et les entreprises nationales

comme Deheza ou Buyatti se consacrent plus au soja qu'au tournesol. Avec 1,5 million de tonnes de graines de tournesol triturées, Oleaginosa Moreno devance les autres tritrateurs de cet oléagineux tels Pecom-Agra ou la ACA.

TABLEAU 3 - LES DOUZE PRINCIPAUX ACTEURS
ET LEURS VINGT-QUATRE USINES EN 1995

| Acteur (nombre d'unités) | Localisation des huileries | Capacité théorique totale tn/24h | % cumulé | % soja | % tournesol |
|--|---|----------------------------------|----------|--------|-------------|
| Oleaginosa Moreno (4) | Daireaux (BA) Gal Villegas (BA) Necochea (BA) Puerto Bahía Blanca (BA) | 6 700 | 14,33 | 30 | 70 |
| Molinos Río de la Plata - Bunge & Born (2) | Puerto Rosario (SF) Avellaneda (CF) | 6 460 | 28,14 | 51 | 49 |
| Cargill (2) | Puerto Quebracho (SF) Puerto Quequén (BA) | 6 300 | 41,61 | 80 | 20 |
| Vicentín (2,5*) | Puerto San Lorenzo (SF) Avellaneda (SF) Puerto Vilelas* (CH) | 5 300 | 51,87 | 63 | 21 |
| Aceitera Deheza (2) | Gal Deheza (CO) Chabás (CO) | 4 500 | 61,49 | 73 | 24 |
| Nidera (2) | Puerto San Martín (SF) Junín (BA) | 4 000 | 70,04 | 65 | 33 |
| Buyatti (2,5*) | Puerto Reconquista (SF) Puerto San Martín (SF) Puerto Vilelas* (CH) | 3 500 | 76,97 | 79 | 5 |
| La Plata Cereal (1) | Puerto San Martín (SF) | 3 000 | 83,25 | 88 | 5 |
| Dreyfus (1) | Puerto Gal Lagos (SF) | 2 900 | 89,06 | 100 | 0 |
| Ceval-Guipeba (2) | San Jerónimo Sur (SF) Tancacha (CO) | 2 600 | 94,62 | 96 | 0 |
| Pecom-Agra (1) | Puerto San Lorenzo (SF) | 1 800 | 98,47 | 4 | 96 |
| ACA (2) | Tres Arroyos (BA) Río Tercero (CO) | 697 | 99,97 | 0 | 100 |
| Total : 24 | | 47 757 (81,1 % de 58 902) | 100 | 30 | 52 |

* Buyatti et Vicentín exploitent conjointement l'installation de Pto Vilelas (CH). Source : élaboration à partir de Hinrichsen (1996).

En ce qui concerne les activités d'exportation, Cargill se détache. En 1995, sur un total de 7,3 millions de tonnes de tourteaux de soja et de 1,5 million de tonnes d'huile de soja exportées par l'Argentine, elle a en vendu environ, respectivement, 20 %. Elle a écoulé presque 10 % des tourteaux de tournesol (total national de 1,9 million de tonnes) et 12,5 % de l'huile (total de 1,5). Les autres multinationales (La Plata Cereal, Dreyfus) se consacrent plus aux produits dérivés du soja. L'entreprise bahiense Oleaginosa Moreno est le premier exportateur argentin d'huile et de tourteaux de tournesol (respectivement 40 % et 30,4 % du total national). Elle est même le premier exportateur mondial. Les autres entreprises nationales telles la *cordobense* Aceitera Deheza ou les *santafesinas* Vicentín et Buyatti travaillent avec les deux oléagineux. La ACA a exporté des tourteaux et de l'huile de soja.

TABLEAU 4 - LES DOUZE ACTEURS DANS LES ACTIVITÉS D'EXPORTATION EN 1995

| Acteur | Localisation du terminal portuaire possédé | Exportations produits soja | % | Exportations produits tournesol | % |
|--|--|----------------------------|-------|---------------------------------|-------|
| Cargill | Puerto Quebracho (SF) | t : 1 375 070 | 19,94 | t : 181 083 | 9,71 |
| | Puerto Quequén (BA) | h : 300 277 | 20,39 | h : 166 447 | 12,52 |
| Aceitera Deheza | Puerto San Martín -T6 (SF) | t : 1 039 288 | 15,07 | t : 225 138 | 12,07 |
| | Guide (SF) | h : 130 126 | 8,83 | h : 103 229 | 7,80 |
| Oleaginosa Moreno | Puerto Bahía Blanca (BA) | t : 327 806 | 4,75 | t : 567 524 | 30,44 |
| | Puerto Quequén (BA) | h : 47 220 | 3,20 | h : 533 353 | 40,12 |
| Vicentín | Puerto San Lorenzo (SF) | t : 511 580 | 7,41 | t : 236 741 | 12,70 |
| | | h : 121 246 | 8,23 | h : 191 934 | 14,43 |
| Molinos Río de la Plata - Bunge & Born | Terminal Bahía Blanca (BA) | t : 400 753 | 5,81 | t : 237 731 | 12,75 |
| | | h : 0 | 0 | h : 0 | 0 |
| Nidera | Puerto San Martín (SF) | t : 441 152 | 6,39 | t : 186 314 | 9,99 |
| | | h : 105 521 | 7,16 | h : 114 505 | 8,61 |
| La Plata Cereal-INDO | Puerto San Martín (SF) | t : 508 380 | 7,37 | t : 66 597 | 3,57 |
| | | h : 106 215 | 7,21 | h : 57 355 | 4,31 |
| Buyatti | Puerto San Martín -T6 (SF) | t : 272 249 | 3,94 | t : 35 323 | 1,89 |
| | | h : 95 710 | 6,49 | h : 30 185 | 2,27 |
| Dreyfus | Puerto Gal Lagos (SF) | t : 583 046 | 8,45 | t : 0 | 0 |
| | | h : 0 | 0 | h : 0 | 0 |
| Ceval-Guipeba | Puerto San Martín -T6 (SF) | t : 495 590 | 7,18 | t : 4 010 | 0 |
| | Guide (SF) | h : 111 790 | 7,59 | h : 2 000 | 0 |
| Pecom-Agra | Puerto San Lorenzo (SF) | t : 424 878 | 6,16 | t : 32 372 | 0,01 |
| | | h : 109 854 | 7,46 | h : 14 820 | 0,01 |
| ACA | Puerto San Lorenzo (SF) | t : 156 348 | 2,26 | t : 0 | 0 |
| | Puerto Buenos Aires (CF) | h : 58 370 | 3,96 | h : 0 | 0 |
| | Dock Sud (CF) | | | | |
| | Puerto Quequén (BA) | | | | |
| Total 12 acteurs | | t : 6 536 140 | 94,78 | t : 1 772 833 | 95,10 |
| | | h : 1 186 329 | 80,56 | h : 1 213 828 | 91,31 |

t : tourteaux ; h : huile. Source : élaboration à partir des données du ministère de l'Agriculture argentin - SAGPyA (1996).

Dans leur rôle de transformateurs et d'exportateurs à grande échelle, les acteurs agro-industriels se différencient en fonction de leur origine, nationale ou étrangère, liée à la composition de leur capital mais, aussi, en fonction de leur ancrage territorial. Le rapport au territoire peut être considéré comme un élément fondamental de leur identité qui les caractérise autant que leurs performances économiques ou leur rôle social. Dès lors, ils peuvent être des coopératives, des entreprises d'envergure nationale, et des firmes multinationales. Synthétiquement :

- les coopératives sont très fortement territorialisées à une échelle locale. Elles agissent selon un rayon d'action allant du local au national. Travaillant pour un intérêt général et portant des projets collectifs, elles sont contrôlées par leurs associés ;

- les entreprises nationales sont territorialisées et liées à l'échelle nationale. Elles agissent selon un rayon d'action allant du national au régional. Elles sont contrôlées par des propriétaires privés, familles les ayant fondées et/ou actionnaires ;

- les firmes multinationales sont extra-territorialisées mais se territorialisent par leur implantation directe ou indirecte (filiale). Elles agissent selon un rayon d'action allant du mondial au local, en passant par l'échelle régionale.

Possédant et contrôlant des installations dans plus d'un pays, elles ont des stratégies de maximisation de leur profit au niveau global (mondial). En ce qui concerne les douze acteurs principaux du secteur tritrateur argentin, en 1995, ces trois catégories d'acteurs se répartissent en :

- un acteur coopératif (la ACA),
- quatre entreprises à capital familial argentin (Vicentín, Aceitera General Deheza, Oleaginoso Moreno et Buyatti),
- sept firmes multinationales (Cargill d'origine nord-américaine, Louis Dreyfus d'origine française, La Plata Cereal du Comptoir André d'origine suisse et Molinos Río de La Plata de Bunge & Born d'origine argentino-belge, Ceval d'origine brésilienne, Nidera d'origine argentino-néerlandaise et Pocom-Agra, filiale de Perez Compac et de Conagra).

Pivots des systèmes agro-industriels, ces tritrateurs-exportateurs perçoivent tout changement qui survient sur les marchés, ce qui les oblige à s'adapter en conséquence, c'est-à-dire vite et en permanence. D'une part, ils diffusent les tendances des marchés auprès des producteurs agricoles en amont. D'autre part, ils réagissent le plus vite aux signaux donnés par les acteurs en aval, autres industriels ou consommateurs finaux. Ils propagent ainsi les exigences émanant des décisions macro-politiques et macro-économiques et des nouveaux critères de compétitivité et de rentabilité. Au-delà de leurs stratégies purement économiques ou financières, matérialisées par les investissements, les acteurs agro-industriels, dont ceux de la trituration, développent des stratégies selon leur rapport au territoire.

TYPES D'ACTEURS ET TYPES DE STRATÉGIES SELON LE RAPPORT AU TERRITOIRE

Le choix de la localisation de leurs activités (transformation, exportations, stockage, prise de participation dans des moyens de transport), du processus de production et du type d'insertion dans l'environnement local déterminent des comportements spatiaux différents qui s'entre-croisent, bouleversent les relations entre les acteurs et modifient la production des territoires agro-exportateurs mercosuriens.

TABLEAU 5 - ACTEURS, RAPPORT AU TERRITOIRE ET STRATÉGIES D'ADAPTATION

| Type d'acteurs | Origine de l'activité | Rapport au territoire | Stratégies | Comportements spatiaux | Agro-territoires d'implantation |
|-----------------------|-----------------------|--|-------------------------|--|---|
| coopérative | locale | <ul style="list-style-type: none"> • très fort • constitutif | ADAPTATION FORCEE | <ul style="list-style-type: none"> • disparition • statu quo • spécialisation/diversification | <ul style="list-style-type: none"> • marginaux • importateurs |
| entreprise nationale | nationale | <ul style="list-style-type: none"> • fort à faible • constitutif à moyen | ADAPTATION POSSIBLE | <ul style="list-style-type: none"> • statu quo • spécialisation/diversification • implantation | <ul style="list-style-type: none"> • marginaux ou intégrés • importateurs et exportateurs |
| firme multi nationale | mondiale | <ul style="list-style-type: none"> • faible • moyen | ADAPTATION IMMEDIATE | <ul style="list-style-type: none"> • spécialisation/diversification • implantation • internationalisation | <ul style="list-style-type: none"> • intégrés • exportateurs |

La mise en place du Mercosur, à replacer dans le contexte global d'ouverture du marché mondial, signifie, pour les tritrateurs-exportateurs installés en Argentine, de grandes opportunités. Il s'agit d'un double pari : premièrement, l'accès est facilité aux graines de soja du Paraguay et de la Bolivie, et du Brésil, via la voie fluviale Paraguay-Paraná, mais, aussi, au marché brésilien d'huile de soja et, de plus en plus, d'huile de tournesol ; deuxièmement, la demande internationale de produits dérivés du soja est croissante. Le paysage de la trituration argentin est déjà profondément remanié, au rythme de projets considérables de modernisation et d'agrandissement. Guidés par la recherche d'économies d'échelle et par le pari fait d'une nécessaire présence dans les ports fluviaux paraguayens, les tritrateurs installés en Argentine participent à un important processus de concentrations économique et spatiale qui redéfinit leur typologie et fait s'interroger sur le devenir de certains et sur leurs stratégies d'adaptation.

TABLEAU 6 - TYPES D'ACTEURS ET COMPORTEMENTS SPATIAUX

| Comportements spatiaux | Coopérative | Type d'acteur Entreprise nationale | Firme multinationale |
|------------------------|-------------|---------------------------------------|----------------------|
| DISPARITION : | | | |
| faillite, abandon | oui | non | non |
| fusion, vente | oui | oui | non |
| STATU QUO : | | | |
| stabilité | oui | oui | non |
| attente | oui | oui | non |
| SPECIALISATION : | | | |
| recentrage | oui | oui | non |
| changement d'activité | oui | oui | non |
| DIVERSIFICATION : | | | |
| intégration verticale | non | oui | oui |
| changement d'activité | non | oui | oui |
| IMPLANTATION : | | | |
| rachat | non | oui | oui |
| construction | non | oui | oui |
| INTERNATIONALISATION : | | | |
| niveau régional | non | oui | oui |
| niveau mondial | non | non | oui |

LE PREMIER PÔLE TRITURATEUR DU MONDE

En 1995, une importante phase d'investissements a débuté. Plus de 400 millions de dollars seront au total consacrés à la construction d'huileries, de silos et de tanks de stockage, et à l'agrandissement des installations existantes. Selon les projets annoncés, la capacité théorique de trituration devrait atteindre (sur la base de 335 jours d'industrialisation) 27,4 millions de tonnes de graines oléo-protéagineuses en 1997 (contre 21,4 en 1996) et 29,1 en 1998. La province de Santa Fé, plus précisément, le complexe portuaire de Rosafé, en concentrerait les deux-tiers.

« Para 1998, nos encontraremos con una industria aceitera que a nivel nacional ostentará una capacidad productiva diaria de casi 88 100 tn. Y, algo bastante curioso, tendríamos varias plantas de dimensiones importantes, tal el caso de la Cargill (7 500 tn/día), Terminal VI (4 000 tn/día), Pecom-Agra (5 000 tn/día), Dreyfus (8 000 - 8 200 tn/día), La Plata Cereal (5 000), Vicentín (9 200), sumándose a la fábrica de aceites de Santa Clara cuyas 4 000 tn diarias datan de varios

años atrás. ¿ Por qué lo calificamos de curioso ? Porque plantas de tal envergadura, siempre refiriéndonos a la capacidad de procesamiento diaria, concentradas en una sola región no se dá en ningún lugar del mundo. Existen instalaciones en Europa con una capacidad de producción de 8 000 tn diarias, que son calificadas de gigantes, pero que son fábricas aisladas » (Bolsa de Comercio de Rosario, 1996). Le complexe Rosafe est ainsi en train de devenir le premier pôle de trituration et d'exportation du monde. Il accueille les plus grandes usines et les principaux acteurs (multinationales comme Cargill ou entreprises nationales comme Vicentín). Sa localisation est idéale pour capter les graines produites sur son flanc Ouest et dans la région plus lointaine de Tucuman, celles obtenues dans les régions paraguayennes, boliviennes et brésiliennes qui peuvent être acheminées en barges sur le Paraná.

TABLEAU 7 - LES PROJETS POUR 1998 (TOUS OLÉAGINEUX CONFONDUS)

| | Nom de l'huilerie (propriétaire) | Localisation (province) | Capacité théorique projetée (tn/24h) |
|----|---|--------------------------|--------------------------------------|
| 1 | Vicentín | Puerto San Lorenzo (SF) | 9 200 |
| 2 | Dreyfus | Puerto Gal Lagos (SF) | 8 000 |
| 3 | Cargill | Puerto Quebracho (SF) | 7 500 |
| 4 | La Plata Cereal (Comptoir André) | Puerto San Martín (SF) | 5 000 |
| 5 | Pecom Agra (Perez Compac) | Puerto San Lorenzo (SF) | 5 000 |
| 6 | Santa Clara (Molinos Río de la Plata) | Puerto Rosario (SF) | 4 400 |
| 7 | Aceitera Deheza | Gal Deheza (CO) | 3 700 |
| 8 | Cargill | Puerto Bahía Blanca (BA) | 3 000 |
| 9 | Molinos Río de la Plata (Bunge & Born) | Avellaneda (CF) | 2 900 |
| 10 | Oleaginosa Oeste (Glencore) | Daireaux (BA) | 2 300 |
| 11 | Aceitera Deheza | Chabás (SF) | 2 300 |
| 12 | Buyatti | Puerto San Martín (SF) | 2 200 |
| 13 | Nidera | Puerto San Martín (SF) | 2 000 |
| 14 | Nidera | Junín (BA) | 2 000 |
| 15 | Oleaginosa Oeste (Glencore) | Gal Villegas (BA) | 2 000 |
| 16 | Cargill | Puerto Quequén (BA) | 1 500 |
| 17 | Oleaginosa Moreno (Glencore) | Puerto Quequén (BA) | 1 500 |
| 18 | Vicentín | Avellaneda (SF) | 1 500 |
| 19 | Buyatti | Puerto Reconquista (SF) | 1 500 |
| 20 | Ceval | San Jerónimo Sur (SF) | 1 300 |
| 21 | Ceval | Tancacha (CO) | 1 200 |
| 22 | Oleaginosa Moreno (Glencore) | Bahía Blanca (BA) | 1 000 |
| 23 | Río del Norte (Molinos Río de la Plata) | Pto Vilelas (CH) | 1 000 |
| 24 | Legona | Río Cuarto (CO) | 980 |
| 25 | Molino Navarro | Va Madero (CF) | 800 |
| 26 | Genaro García | San Martín (CF) | 777 |
| 27 | Molino Cañuelas | Cañuelas (BA) | 600 |
| 28 | Genaro García | Gerli (CF) | 500 |
| 29 | AFA | Los Cardos (SF) | 500 |
| 30 | ACA | Río Tercero (CO) | 450 |
| 31 | Germaiz | Baradero (BA) | 410 |
| 32 | Agrovil | Va Mercedes (SL) | 400 |
| 33 | La Luquense | Lucas González (ER) | 350 |
| 34 | Oleaginosa Moreno (Glencore) | Tres Arroyos (BA) | 320 |
| 35 | Oleaginosa Cabrera | Gal Cabrera (CO) | 312 |
| 36 | Oleaginosa Huanguelén | Huanguelén (BA) | 300 |
| 37 | Gente de la Pampa | Catrilo (PA) | 300 |
| 38 | Tanoni | Bombal (SF) | 300 |
| 39 | Ac Ricedal | Chabás (SF) | 200 |
| 40 | Sol de Mayo | Rafaela (SF) | 200 |
| | TOTAL | | 88 100 |

Source : Bolsa de Comercio de Rosario, 1997

Cette concentration spatiale renforcée est également accentuée par une forte logique de concentration économique qu'exprime la course au gigantisme menée par une catégorie d'acteurs de plus en plus puissante. Si 40 usines totalisent une capacité théorique quotidienne de trituration de 88 100 tn, les écarts se creusent entre elles. Les dix premières, parmi lesquelles les firmes multinationales, se détachent en multipliant leur potentiel triturateur tandis que les moins importantes s'agrandissent beaucoup moins ou pas du tout. Si l'on ne tient compte que des douze triturateurs déjà observés, l'augmentation de leur capacité respective est spectaculaire. Avec maintenant 25 unités, Cargill ayant construit une usine de transformation du tournesol dans le port de Bahía Blanca, ils concentreraient une capacité théorique quotidienne de 71100 tn contre 47 757 tn, trois ans auparavant (la valeur relative restant sensiblement identique : 81 %).

Par ailleurs, il est à noter la diminution sensible de la présence des entreprises nationales et le renforcement des firmes multinationales. Après Guipeba, rachetée intégralement en 1995 par l'entreprise brésilienne Ceval, la prestigieuse société familiale bahiense Oleaginosa Moreno est passée, en novembre 1997, sous contrôle de la firme multinationale d'origine suisse Glencore (ex-Richco), *trader* présent dans le négoce mais jusqu'alors absent dans les activités de transformation agro-industrielle.

Au-delà de l'augmentation de la capacité de trituration, les investissements dans les infrastructures de stockage et de transport montrent le degré d'intérêt porté par les triturateurs aux agro-territoires productifs de la matière première. Concevant des rapports aux territoires différents selon leur origine, les coopératives, les firmes multinationales et les entreprises nationales tendent à développer des complémentarités territoriales subtiles et dépendantes les unes des autres. Que le regard soit porté sur l'ensemble régional intégré (le Mercosur) ou sur un agro-territoire de dimension locale (une zone pampéenne), il se dessine des logiques de valorisation territoriale découlant directement du type de stratégies adoptées. Les coopératives, présentes dans les zones de production difficiles, en marge des grandes zones de production intensive, servent de relais aux autres opérateurs. Leurs structures de stockage et de transformation restent petites, sauf au niveau des installations portuaires de la ACA à Puerto San Lorenzo. Les firmes multinationales, concentrées dans les zones portuaires, s'approvisionnent d'abord dans la Pampa humide, proche et facile d'accès. Les entreprises nationales sont liées à un territoire local qu'elles contrôlent (exemples de Vicentín et de Buyatti dans le nord de la province de Santa Fe). Présentes au cœur de ces zones par d'imposantes structures de stockage et de trituration, elles rivalisent avec certaines firmes multinationales lorsque celle-ci viennent s'implanter dans leurs territoires de prédilection. La construction par Cargill d'une usine de trituration de tournesol dans le port de Bahía Blanca signifie la recherche de matière première dans la région historiquement contrôlée par Oleaginosa Moreno. Celle-ci ayant été cédée à Glencore, il en résulte de nouvelles maîtrises territoriales.

TABLEAU 8 - LES PROJETS POUR 1998 DES DOUZE ACTEURS PRINCIPAUX

| Acteur | Localisation des huileries (nombre d'usines) | Capacité théorique totale (en tn/24h) | % cumulé |
|---|---|--|----------|
| Cargill (3) | Puerto Quebracho (SF) Puerto Quequén (BA) Puerto Bahía Blanca (BA) | 12 000 | 16,72 |
| Vicentín (2) | Puerto San Lorenzo (SF) Avellaneda (SF) | 10 700 | 31,62 |
| Dreyfus (1) | Puerto Gal Lagos (SF) | 8 000 | 42,76 |
| Molinos Río de la Plata - Bunge & Born (3) | Puerto Rosario (SF) Avellaneda (CF) Puerto Vilelas (CH) | 7 300 | 52,93 |
| Oleaginoso Moreno-Glencore (5) | Daireaux (BA) Gal Villegas (BA) Necochea (BA) Puerto Bahía Blanca (BA) Tres Arroyos | 7 120 | 62,85 |
| Aceitera Deheza (2) | Gal Deheza (CO) Chabás (CO) | 6 000 | 71,21 |
| La Plata Cereal (1) | Puerto San Martín (SF) | 5 000 | 78,17 |
| Pecom-Agra (1) | Puerto San Lorenzo (SF) | 5 000 | 85,13 |
| Nidera (2) | Puerto San Martín (SF) Junín (BA) | 4 000 | 90,70 |
| Buyatti (2) | Puerto Reconquista (SF) Puerto San Martín (SF) | 3 700 | 94,73 |
| Ceval-Guipeba (2) | San Jerónimo Sur (SF) Tancacha (CO) | 2 500 | 97,45 |
| ACA (1) | Río Tercero (CO) | 450 | 98,02 |
| Total (25) | | 71 770 (81,4 % de 88 100) | 100,00 |

Source : à partir de Bolsa de Comercio de Rosario, 1997

CONCLUSION

Nous nous intéressons aux tritrateurs-exportateurs argentins en privilégiant la dimension territoriale de leurs actions. Comme leurs activités sont de dimension locale, régionale et mondiale, ils sont des acteurs centraux, sur le plan agropastoral et agro-alimentaire, dans l'intégration économique entre les quatre pays du Mercosur. Le processus de mondialisation en cours, dont l'une des dimensions est la mise en place de blocs économiques régionaux et dont l'une des caractéristiques, en ces temps de politiques néo-libérales, est l'ouverture croissante des marchés, se traduit spatialement par un renforcement de la dualité entre les acteurs intégrés, mondialisés et s'insérant dans des territoires déjà articulés aux circuits d'échanges internationaux, et les acteurs moins intégrés ou pas du tout intégrés, dotés d'une identité plus locale. Le clivage ne se fait pas obligatoirement entre les types d'acteurs repérés. Il peut apparaître au sein d'un type, des

coopératives importantes pouvant réagir comme des entreprises nationales (exemples nombreux au Brésil), des acteurs nationaux pouvant avoir des comportements se rapprochant de ceux d'acteurs multinationaux.

L'accès facilité aux marchés voisins et les perspectives du marché mondial supposent de la part des agro-exportateurs le développement de stratégies d'adaptation. Or, étant donné les modalités de mise en vigueur du Mercosur, où le court terme est privilégié et le rôle des acteurs privés déterminant, le processus d'intégration ne peut que renforcer la polarisation géographique et la concentration du pouvoir économique et du capital.

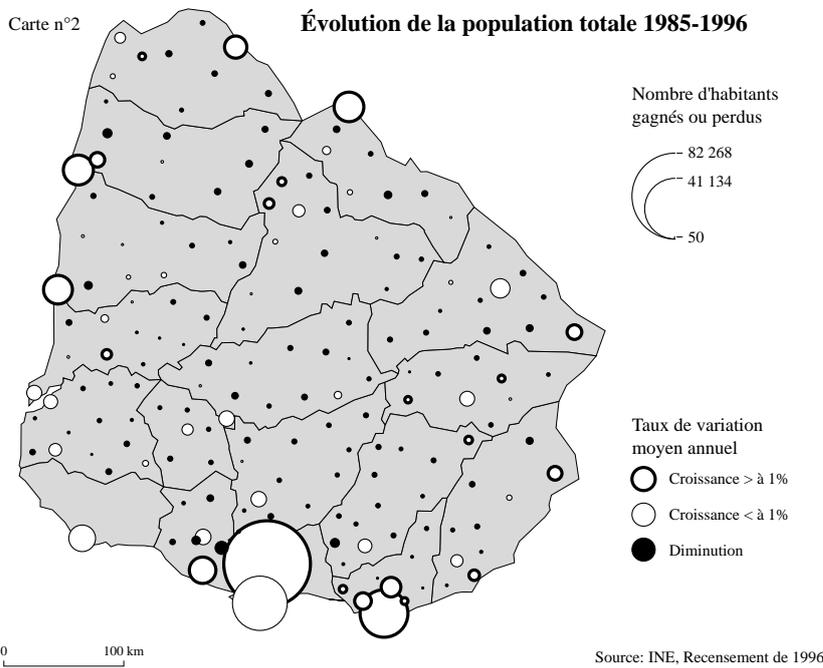
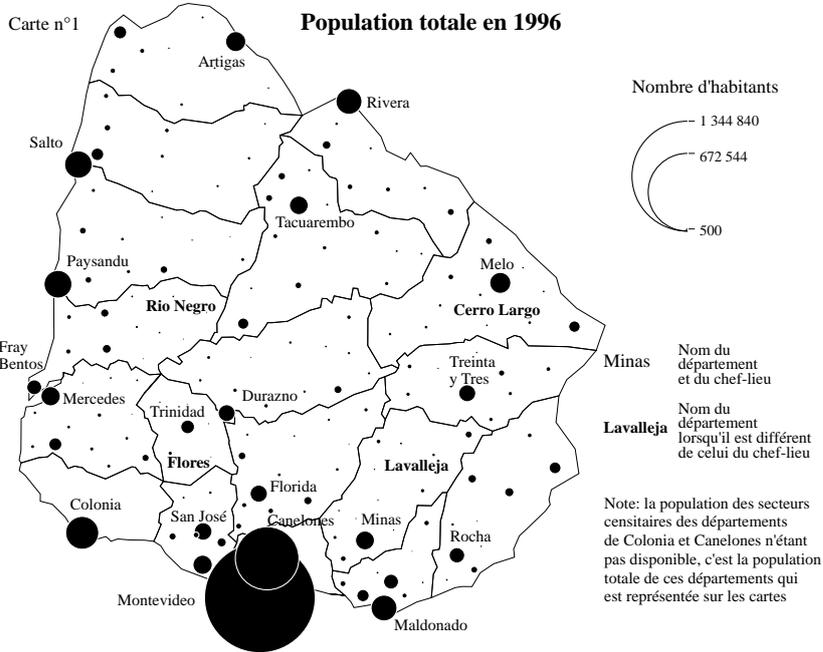
NOTES

- 1 Cette réflexion fait partie d'un travail de doctorat en cours qui porte sur le rôle du territoire dans les stratégies d'adaptation des acteurs agro-industriels du Mercosur (exemple des tritrateurs) et dans lequel nous proposons une analyse géographique des restructurations en cours.
- 2 La Bolivie n'est pas encore membre à part entière du Mercosur et n'a conclu, pour l'instant, qu'un accord bilatéral. Comme les graines de soja qu'elle produit sont en majorité exportées et/ou triturées dans les installations argentines, elle doit être prise en compte.
- 3 Environ 75 % de cette capacité théorique est réellement utilisée. Ce sur-dimensionnement des installations de stockage et de transformation s'explique par la nécessité de faire face aux périodes intensives des récoltes.
- 4 Selon la situation géographique ou leur antécédents, certaines travaillent aussi le coton, l'arachide et le lin (exemple de Buyatti). Par ailleurs, de nombreux traders présents en Argentine ne se livrent pas à des activités de transformation et ne font qu'exporter (exemple de Continental Grain)

RÉSUMÉ - RESUMEN - ABSTRACT

Étant donné le caractère restreint du marché intérieur, les tritrateurs installés en Argentine produisent pour exporter (dans une proportion de 95 % pour les tourteaux de soja et de 85 % pour l'huile). Depuis 1995, du fait des changements tant au niveau régional avec la mise en place du Mercosur qu'au niveau mondial avec la libéralisation proclamée des échanges, ils développent des stratégies d'adaptation qui redéfinissent leur insertion territoriale et leur rôle économique. Le Mercosur semble stimuler ces processus de concentration dont l'ampleur n'a d'égal que la rapidité.

Considerando la capacidad reducida del mercado interior, los tritrateadores ubicados en Argentina producen para la exportación (95 % de la producción para las hogazas de soya, 85 % para el aceite). Desde 1995, debido a los cambios tanto al nivel regional (con la activación del Mercosur), como al nivel mundial (con las liberalización de las economías), estos tritrateadores desarrollan estrategias de adaptación para plantear de nuevo su ubicación territorial y su papel económico. Al parecer, el Mercosur no hace sino estimular procesos de concentración tan amplios como rápidos.



L'URUGUAY À L'HEURE DU MERCOSUR

Quelques tendances enregistrées par le Recensement de 1996

PHILIPPE WANIEZ*
VIOLETTE BRUSTLEIN**

La plupart des pays d'Amérique latine ont réalisé un recensement de la population et du logement au début des années 1990; les prochains devraient avoir lieu en l'an 2000. L'Uruguay avait pris un peu de retard (ou d'avance, cela dépend du point de vue...) puisque le recensement a eu lieu le 22 mai 1996. Les résultats définitifs pour l'ensemble du pays ont été publiés en décembre 1997. Encore s'agissait-il seulement de données peu détaillées sur le plan géographique. La diffusion des fascicules départementaux, permettant une analyse plus fine, a nécessité 6 mois de plus (les données du département de Colonia ne devraient pas être rendues publiques pour des raisons techniques...). On dispose donc d'informations récentes permettant d'évaluer les dynamiques du territoire uruguayen.

LE PEUPEMENT ET SON ÉVOLUTION RÉCENTE

Au recensement de 1996, l'Uruguay a dépassé la barre symbolique des 3 millions d'habitants (3 163 763) grâce à un taux de croissance annuel moyen de 6,4% sur la période 1985-96, soit un gain de plus de 200 000 habitants. Cette croissance infirme le tassement observé au cours de la période 1975-85, 5,6%, et dépasse même celle observée de 1963 à 1975, 6,2%. Cependant, l'Uruguay demeure bon dernier des pays du Mercosur sur le plan démographique.

La carte de la répartition géographique des uruguayens (carte n°1) réalisée sur la base des sections censitaires confirme l'extrême disparité du peuplement, un fait géographique aussi marqué ne pouvant s'estomper en quelques années. On distingue nettement quatre structures bien différenciées.

Montevideo et Canelones

Plus de la moitié des uruguayens vivent à Montevideo (1,3 million d'habitants) et dans le département limitrophe de Canelones (443 000 habitants). Cette

*Chercheur de l'Institut français de recherche scientifique pour le développement en coopération, ORSTOM, Paris

**Ingénieur du Centre de Recherche et de Documentation sur l'Amérique latine, CREDAL, Paris

concentration s'est accrue au cours de la période 1985-1996 (carte n°2), selon un modèle auréolaire classique : les quartiers centraux de la ville perdent des habitants (un quart de la population dans la vieille ville), les quartiers périphériques stagnent pendant que le reste du département progresse parfois très fortement (par exemple 50% d'augmentation en 10 ans à Casabo-Pajas Blancas à l'est, +39% à Colon Centro y Noroeste). Enfin, le département de Canelones gagne près de 70 000 habitants (+1,8% par an); parmi eux, 40 000 âgés de 5 ans et plus habitaient Montevideo en 1991. On assiste donc plus à un phénomène d'expansion de la population vers la grande banlieue de la capitale qu'à un processus de drainage de l'intérieur vers la capitale. D'ailleurs, le poids démographique de l'ensemble Montevideo-Canelones apparaît très stable dans le temps avec 56,1% de la population de l'Uruguay en 1963 et 56,5% en 1996. L'accroissement démographique s'y effectue donc pratiquement au même rythme que le reste du pays.

Les centres urbains secondaires

Sur 19 départements, 17 enregistrent une perte de population : seuls Maldonado et Canelones semblent progresser avec respectivement +2,8% et +1,8% par an. Ce triste bilan démographique cache cependant la bonne santé démographique de nombre de centres urbains secondaires. Aucun des chefs-lieux de département ne perd d'habitant, mais la plupart d'entre eux stagnent avec moins de 1% de croissance annuelle.

Le sud du pays présente quelques secteurs en croissance. Maldonado prend la tête avec un gain de 25 000 habitants (+3,8% par an) auxquels s'ajoute la progression plus modeste de San Carlos (+7 000 habitants) et Piriapolis (+3 000). Une telle expansion s'explique notamment par le succès remporté par Punta del Este, station balnéaire à la mode fréquentée par la « jet set » internationale qui trouve le long des dunes les équipements de luxe dont elle est friande. Ainsi, le secteur de la construction emploie ici 8 500 personnes soit 13,4% de la population économiquement active, c'est-à-dire plus de deux fois la moyenne du pays, 5,9%. La même remarque peut être faite pour le secteur des hôtels-restaurants : 3 300 personnes, 5,2% de la population active contre 2,3% en moyenne dans le pays.

Dans le département de San José, la localité de Delta del Tigre gagne près de 8 000 âmes, soit une progression de près de +2% par an qui s'explique sans doute à la fois par la relative proximité de la capitale, mais aussi par la présence de lieux de loisirs (Playa Pascual et Kiyu-Ordeig).

Les villes frontalières

Enfin, les villes frontalières de l'Argentine et du Brésil connaissent une croissance supérieure à 1% en moyenne. Paysandú et Salto, sur le Rio Uruguay, gagnent chacune plus de 9 000 âmes, comme Rivera sur la frontière brésilienne. Artigas progresse moins avec un gain de 5 500 habitants. Le caractère périphérique de cette évolution est remarquable. On peut y voir l'effet du démarrage du Mercosur qui provoquant l'accroissement des flux routiers sur les rares points de passage (ponts enjambant le Rio Uruguay à Paysandú et Salto).

Le paradoxe est à noter : la levée des barrières douanières renforce les principales villes frontalières... La rareté des points de passage avec l'Argentine et le Brésil en est sans doute à l'origine.

L'espace « à viande »

À l'excessive concentration démographique de la grande région de Montevideo s'oppose le vide relatif du centre du pays. Dans cet « espace à viande », selon l'expression de R. Gaignard, l'occupation humaine demeure très faible et tend toujours à diminuer. Il est vrai qu'avec 10 millions de bovins et 1997 et près de 20 millions d'ovins, le peuplement animal l'emporte, et de loin sur le peuplement humain! L'élevage extensif est, par nature, peu peuplant, et l'on comprend que la population des campagnes diminue à chaque recensement. En perdant 75 000 habitants depuis 1985, la population rurale est passée au-dessous de la barre de 10% de la population totale. Même si l'instabilité de la définition concernant l'espace urbain rend quelque peu illusoire la précision des chiffres, la tendance à l'urbanisation généralisée est significative et fait de l'Uruguay le pays le plus urbanisé du Mercosur, bien avant l'Argentine (23% de population rurale), le Brésil (24%) ou le Paraguay (50%).

Monde urbain et monde rural

En Uruguay comme dans de nombreux pays d'Amérique latine, est considérée comme population urbaine celle qui réside en zone urbaine. De manière complémentaire, est rurale la population qui ne réside pas en zone urbaine. Cette qualification, qui ne repose pas sur un critère quantitatif, est de la compétence des gouvernements départementaux depuis la promulgation de la *Ley de Centros Poblados* en 1946 (ailleurs, comme au Brésil, ce sont les municipalités qui détiennent ce pouvoir). Ainsi l'évaluation du degré d'urbanisation (respectivement de « ruralisation ») est sujet à caution puisque variable d'un département à l'autre. Il n'est donc pas inutile de dresser la carte de la population rurale de manière à en apprécier la répartition géographique. Sur la carte n°3, Montevideo et Maldonado présentent les taux les plus faibles (respectivement 2,75% et 6,25% de la population totale). Les départements de San José, Florida et Lavalleja composent la principale zone rurale du pays (de 18% à 21,7%) formant une auréole autour de Canelones (13%), espace en cours d'urbanisation rapide mais qui conserve encore ses ruraux. Elle est prolongée au nord par une région centrale, composée de Durazno, Flores, Rio Negro, Tacuarembó et Cerro Largo, localisée de part et d'autres du Rio Negro et du réservoir de Rincón del Bonete. Enfin, à l'extrême nord du pays, Paysandú, Salto, Artigas et Rivera présentent les taux de ruralité les plus faibles du pays (en dehors de Montevideo et Maldonado). Ainsi, l'implantation géographique de la population rurale correspond à un gradient sud/nord, littoral/intérieur, que vient contrarier la présence des principaux centres urbains situés à la périphérie du pays.

Les conditions de vie

Outre les caractéristiques proprement démographiques de la population, le recensement enregistre plusieurs paramètres destinés à évaluer les conditions de vie de la population. On dispose notamment d'informations sur le niveau d'éducation et sur la couverture sociale ainsi que des principales caractéristiques de logements et de l'équipement des ménages.

Une baisse sensible de l'analphabétisme

Le taux d'analphabétisme de la population âgée de 10 ans et plus est en constante réduction depuis trente ans : 8,8% en 1963, 5,7% en 1975, 4,3% en 1985 et seulement 3,1% en 1996. Cette évolution place l'Uruguay dans une position très favorable en Amérique latine en général et vis-à-vis de ses voisins du Mercosur en particulier (3,7% pour l'Argentine, 9% pour le Paraguay, 25% au Brésil). Cette évolution positive concerne le monde urbain comme le monde rural, mais dans ce dernier, le niveau d'analphabétisme demeure supérieur 6,2% contre 2,8% en ville. On observe également un écart significatif entre les femmes, moins fréquemment analphabètes, et les hommes, tant en milieu urbain (2,5% contre 3,1%) qu'en milieu rural (4,1% contre 7,7%). Sur le pan géographique, on note une nette différence entre les départements du nord-est, Cerro Largo, Rivera, et dans une moindre mesure Tacuarembó et Artigas où le taux d'analphabétisme est deux fois plus élevé qu'au sud du pays. La « prime à l'urbanisé » semble jouer à nouveau puisque Montevideo et Maldonado renferment le moins d'analphabètes; mais San José, Flores et Florida, bien que les plus ruraux du pays, sont également bien placés. À nouveau, l'éloignement de la capitale semble un facteur déterminant.

Ces progrès de l'alphabétisation s'accompagnent d'une amélioration significative du niveau d'instruction. La population de 18 ans et plus privée d'instruction chute de 5,6% en 1985 à 2,5% en 1996 alors que s'accroît le niveau d'éducation moyen (30,9% en 1985 contre 34,5% en 1996) et supérieur (8,7% contre 12,6%).

La protection médicale

Au recensement de 1996, une question relative à la protection sociale a été posée pour la première fois. Un peu plus de 10% des uruguayens ne disposent d'aucune couverture médicale. Deux principaux systèmes de protection couvrent 80% de la population. Les mutuelles privées sont les plus importantes avec 46,6% de la clientèle, alors que le système mis en place par le Ministère de la Santé Publique n'atteint que 33,7% de la population. On observe cependant qu'en milieu rural, le système public fait jeu égal avec les mutuelles privées (38,7% contre 39,4%). Enfin, on note que les mutuelles privées concernent surtout les adultes (85% de leurs clients ont plus de 15 ans) alors que la protection publique prend plus en charge les enfants avec 36,4% de bénéficiaires âgés de moins de 15 ans. On observe une évolution qui a tendance à se généraliser : le rôle croissant des organismes privés dans la prise en charge de la protection médicale, notamment en ville. Il n'est malheureusement pas possible à l'aide des

données censitaires d'obtenir une représentation précise du degré de couverture assuré par chacun des deux systèmes.

L'équipement des ménages

En général, les recensements démographiques sont complétés par une série d'informations portant sur l'équipement des ménages et des logements. On peut, à l'aide de quelques indicateurs simples dérivés de ces données, obtenir une évaluation sommaire du degré de modernisation des conditions de vie. Le tableau n°1 indique le degré d'équipement des ménages selon la résidence, urbaine ou rurale, et les éléments de confort rangés par ordre décroissant de fréquence dans l'ensemble des ménages. On observe que, d'une manière générale, les ménages urbains sont mieux équipés que les ménages ruraux. Font exception à cette règle les véhicules et les congélateurs dont on comprend bien l'utilité à la campagne mais dont la fréquence apparaît finalement assez faible. En revanche, les postes de télévision noir et blanc concernent encore près de la moitié des ménages ruraux, ce qui traduit un retard évident sur le monde urbain où plus des trois quarts des téléspectateurs disposent d'une télévision en couleur (et éventuellement d'une seconde télévision en noir et blanc). Par ailleurs, on remarque que le marché de l'électro-ménager est encore loin de la saturation aussi bien en ville qu'à la campagne.

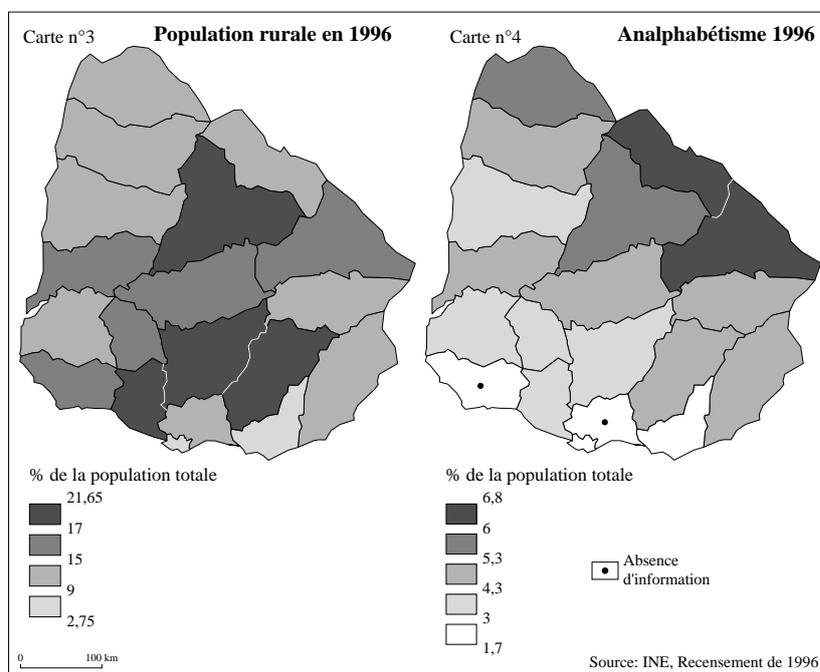
TABLEAU 1 : ÉQUIPEMENT DES MÉNAGES

| Éléments de confort | Ensemble des ménages | Ménages urbains | Ménages ruraux |
|----------------------------------|----------------------|-----------------|----------------|
| Télévision couleur | 74.4 | 77.8 | 39.2 |
| Réfrigérateur simple | 72.9 | 74 | 61.3 |
| Eau chaude | 54.5 | 57.6 | 21.4 |
| Téléphone | 47.2 | 50.2 | 17.2 |
| Télévision noir et blanc | 37.1 | 36 | 47.7 |
| Magnétoscope | 31.9 | 33.9 | 10.1 |
| Machine à laver programmable | 26.4 | 28.1 | 9.2 |
| Un seul véhicule particulier | 25.6 | 25.2 | 29.6 |
| Réfrigérateur / congélateur | 15.6 | 16.4 | 7.8 |
| Machine à laver commune | 15 | 15.3 | 11.6 |
| Four micro-ondes | 9.2 | 9.8 | 2.3 |
| Congélateur | 5.8 | 5.2 | 12.8 |
| Ordinateur | 5.7 | 6.2 | 1.5 |
| Plusieurs véhicules particuliers | 3.1 | 3 | 4.2 |

Les cartes n°5 à 8 permettent d'apprécier les nettes différences géographiques de l'équipement des ménages ou des logements. On y retrouve la région orientale bien mal lotie formée par Rivera, Cerro Largo et Tacuarembó auxquels s'ajoutent Durazno et Treinta y Tres : leur connexion au réseaux électrique et téléphonique est mauvaise comme leur taux d'équipement en véhicules.

En revanche, les départements situés à l'ouest et au sud-ouest apparaissent bien mieux équipés, même si la connexion au réseau téléphonique demeure l'apanage des départements les plus proches de la capitale. Enfin, les ménages de Montevideo et Maldonado (et sans doute Colonia) sont les mieux équipés. On note cependant, à propos des véhicules particuliers, un net avantage pour Maldonado, lié sans doute à l'expansion touristique.

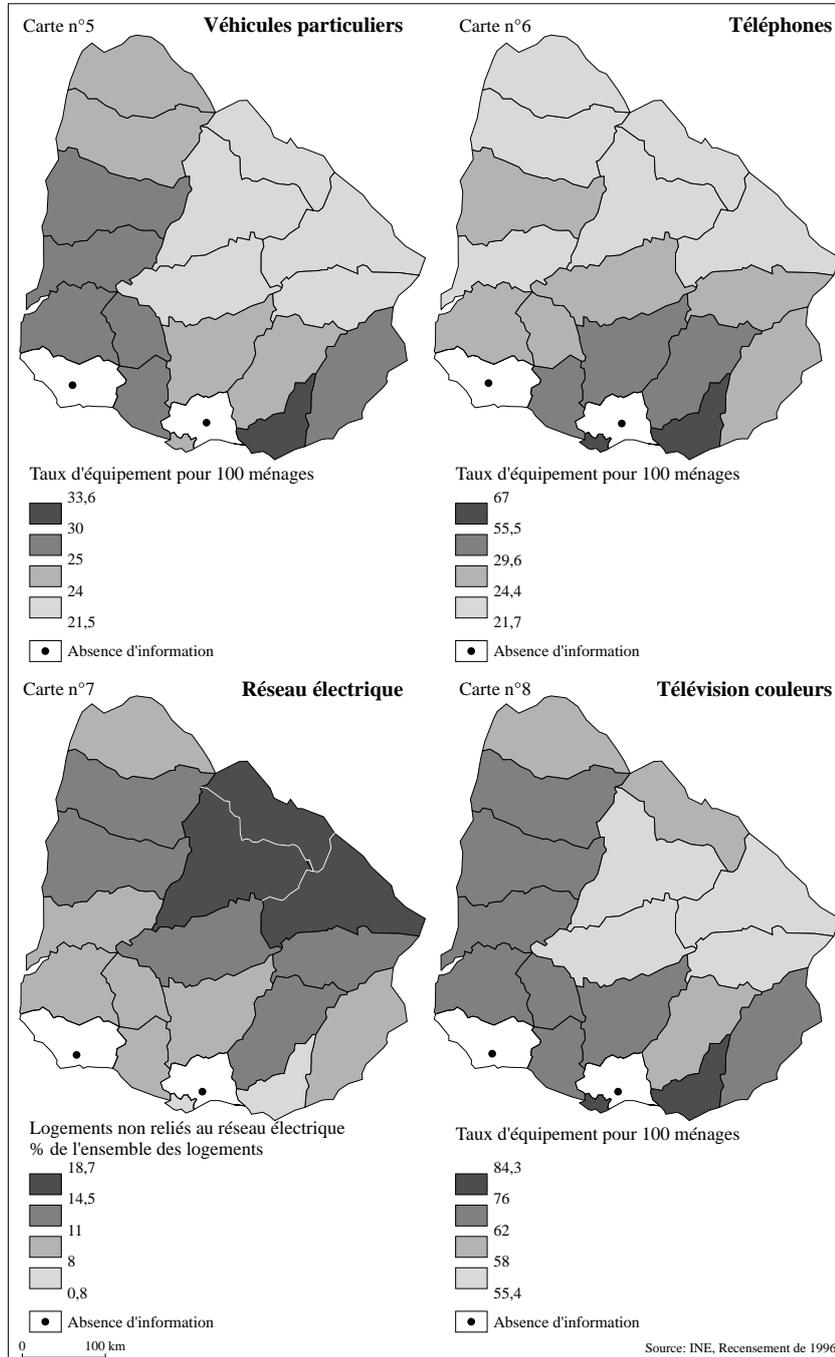
Ces cartes, réalisées sur la maille administrative départementale (celle à laquelle l'INE diffuse le recensement) ne doivent pas faire oublier l'extrême hétérogénéité du peuplement tel qu'il apparaît sur la carte n°1. Au moins pour la région la plus occidentale du pays, Salto, Paysandú, Rio Negro, l'accroissement du niveau de vie demeure sans doute le privilège des villes frontalières.



CONCLUSION

L'Uruguay n'est sans doute plus « la Suisse d'Amérique du Sud », et l'ajustement structurel n'a pas épargné le pays. Mais on a observé depuis 1992 une nette amélioration de la situation économique. La demande argentine associée à la chute des taux d'intérêt, ont attiré des investissements, surtout dans le secteur de la construction à Montevideo et à Punta del Este. Parallèlement, le taux d'inflation a considérablement fléchi (ramené de 48,8 % à 35,4 % de

L'URUGUAY A L'HEURE DU MERCOSUR



1994 à 1995, puis à 24,3 % en 1996) et les revenus des ménages ont connu une augmentation modérée due à l'amélioration du niveau des salaires réels dans le secteur public, à l'augmentation des pensions et à la diminution du chômage.

Les statistiques issues du recensement de 1996 enregistrent cette embellie des conditions de vie : réduction sensible de l'analphabétisme, amélioration relative de la protection sociale, et modernisation de l'équipement d'une partie des ménages. Mais elles montrent aussi que l'organisation du territoire uruguayen, malgré des évolutions significatives comme la croissance et le désenclavement de Montevideo, le succès de Maldonado-Punta del Este, la croissance des villes frontalières, demeure extrêmement déséquilibrée. Cela traduit sans doute la difficulté des gouvernants à impulser une véritable politique d'aménagement du territoire dans un pays en voie de rétablissement.

BIBLIOGRAPHIE

Géographie Universelle, Volume Amérique latine, chapitre Uruguay. Paris, GIP Reclus / Hachette.

INE, 1997, *VII Censo General de Población, II de Hogares y V de Viviendas, 22 de mayo de 1996*. Volume Total del País et 17 volumes départementaux. Montevideo.

INE, 1997, carte des sections censitaires du recensement de 1996. Montevideo.

Silveira Mapas, 1996, *Mapa Montplan de la Republica Oriental del Uruguay*. Montevideo.

L'État du Monde sur CD-Rom, 1981-1998. Paris, La Découverte.

RÉSUMÉ - RESUMEN - ABSTRACT

Cet article trace le portrait de l'Uruguay, au moment de son insertion dans le marché commun régional. Le peuplement et son évolution récente font l'objet d'un examen particulier et une cartographie éclaire les tendances observées, tant dans le monde urbain que rural.

Este artículo retrata el Uruguay en el momento de su inserción en el mercado común regional. EL poblamiento y su reciente evolución se observan aquí de forma detenida y una cartografía ponen de manifiesto las tendencias destacadas, tanto en el mundo urbano como en el rural.

INFORMATION SCIENTIFIQUE

MÉTHODES

EN ALLANT AU BOUT DES TRACES : POUR UNE CONTRIBUTION À L'ANTHROPOLOGIE HISTORIQUE DE LA VILLE BRÉSILIENNE*

J. JORGE P. SANTIAGO**

Cette réflexion fait suite à une thèse de doctorat en anthropologie historique sur la ville de Campos entre 1870 et 1930¹, où les sociétés musicales, groupes musicaux instrumentaux composés essentiellement de personnes appartenant aux couches populaires, ont été une fenêtre pour aller à la rencontre de cette ville et de l'ensemble de ses acteurs sociaux, en ce moment où s'engage un processus de construction de la vie urbaine, sous le signe de la modernité, d'incorporation et, pour reprendre une expression d'époque, « d'apprentissage des règles de la civilisation » et de la civilité, mais aussi un processus de réception de l'urbain par les différents acteurs. Processus qui ont entraîné une redéfinition de l'occupation des espaces et des rapports sociaux dans la ville.

Ces sociétés musicales, très qualifiées musicalement, sont pourtant formées d'hommes aux professions diverses, souvent de basse qualification professionnelle. Ce sont, entre autres, des maçons ordinaires qui se révèlent être de remarquables clarinettes, des menuisiers trompettistes, des barbiers trombonistes et de petits fonctionnaires saxophonistes. Ces groupes musicaux participent des pratiques et représentations qui expriment cette quête de modernité et d'urbanité et représentent un point de repère pour observer les permanences et les changements

*Une première version de ce travail a été présentée dans le cadre de la table ronde « Tendances récentes des études sur la ville parmi les sciences sociales brésiliennes », Espaces Nouveaux Mondes, Faculté des Langues, Arts, sciences Humaines de l'Université de la Rochelle, le 5 mai 1998.

**Université de La Rochelle/EHESS/ALEPH

en cours. Il m'ont donc servi de guide pour appréhender ce processus, en privilégiant la dimension symbolique de l'approche et non plus les seules dimensions économiques et politiques habituellement retenues pour l'étude de cette ville, du fait de son rôle durant cette période, en tant qu'appartenant à l'une des principales régions de production de canne à sucre du pays.

En effet, dans la mesure où l'une des fonctions de cette pratique musicale est précisément l'accompagnement de l'avènement de l'urbain, c'est de façon privilégiée à travers elle qu'il m'a été possible de lire la réception de l'urbain à proprement parler. D'autant que cet accompagnement existe à plusieurs niveaux et en différents espaces de la ville. D'une part, ces sociétés musicales sont officiellement invitées par les élites et les autorités à célébrer en musique les inaugurations de nouveaux bâtiments, les transformations de l'infrastructure de la ville et à participer aux commémorations civiques et religieuses qui, elles aussi, célèbrent cette modernisation. D'autre part, de petits groupes de musiciens, membres des sociétés musicales, vont animer, indépendamment de celles-ci, des espaces différenciés de sociabilité informelle ; espaces (populaires et/ou jugés à la marge) dont la mise en œuvre est tout autant liée à cette dynamique de l'urbain.

Outre les jeux d'interactions sociales et les formes différenciées de sociabilité, j'ai pu voir que tant les acteurs musiciens que les divers groupes sociaux avec lesquels ils sont en permanente interaction, particulièrement dans des moments d'installation de la dimension festive, entretiennent des rapports qui sont aussi de l'ordre du conflit. Ces rapports ont permis de mettre en évidence qu'il existait des dimensions « cachées » derrière « l'histoire » de ces pratiques musicales à Campos et qui participent de la définition du rapport à l'Autre. Ceux-ci sont donc partie intégrante de l'avènement et, par conséquent, de cette réception de l'urbain. Une telle appréhension des diverses formes d'insertion des sociétés musicales et des musiciens, a fait émerger le niveau le moins visible de cette construction de l'urbain, comme le « choix » d'un mode de vie rapporté aux pratiques d'une culture urbaine alors en germe.

C'est pourquoi le document imprimé ou manuscrit (les Livres des Actes, les bilans de comptabilité, etc.) et d'autres types de sources qui composent les fonds d'archives des sociétés musicales, n'auraient pu suffire à livrer les « images » construites par les acteurs ni les aspects concernant les valeurs alors en vigueur et qui sont pourtant autant d'indices permettant la saisie du caractère pluriel du culturel. Le recours à d'autres sources (annonces commerciales, affiches de concert, photos) ont néanmoins facilité cette mise à jour, ainsi que la saisie des différents espaces, des nouvelles habitudes et pratiques liées au changement de la ville. Dans cette perspective, c'est en redécoupant dans « l'historique » afin de poser un certain nombre de questions et de dégager de nouvelles problématiques concernant la ville et son passé, que j'ai pu décrire et analyser le processus de changements et de transformations de la période étudiée. Ceci en ayant recours, toutefois, à une perspective « implicitement comparatiste » pour utiliser une expression de François Furet². Pour d'autres aspects, ce redécoupage ne pouvait pourtant en dire suffisamment. Par exemple, quelle était la signification pour un individu de porter l'uniforme de la Lyre dont il est membre,

lors de certaines cérémonies publiques ? Quelles étaient les femmes qui participaient de la sociabilité informelle des *maxixes*, en termes de représentations construites autour de ces femmes ? Ou encore, que représentait l'une ou l'autre forme d'usage d'un nom dans les relations interpersonnelles à Campos³ ? Or, un tel processus laisse nécessairement des empreintes qui traversent le temps, traces que l'on peut saisir uniquement si l'on adopte une démarche qui ne se limite pas à un premier niveau d'appréhension des sources. Parce que pour certains aspects comme l'apprentissage de « l'étrangeté », la signification de « lieu » dans l'espace de la ville, le sens d'être l'Autre, les violences, les dits et les non dits pourtant diffusés par la rumeur, seuls les souvenirs et les témoignages des musiciens et non musiciens âgés offraient la possibilité de les reconstruire puis de les appréhender sous un autre angle.

Dans la démarche choisie, les deux approches, anthropologique et historique, ont donc bien été complémentaires. Parce que s'il y avait des questions pour lesquelles le passé constituait le seul laboratoire disponible, à l'inverse, les observations successives d'une pratique dans le présent, associées aux témoignages sur les changements et l'interprétation de la mutation, permettaient de révéler, entre autres, la dynamique de certaines pratiques ritualisées dans l'univers musical des musiciens d'hier et d'aujourd'hui, ainsi que le sens du déplacement dans l'espace pour certains individus. C'est-à-dire que cela permettait de mettre en œuvre d'autres visions où, comme le dit P. Veyne, le produit de cette opération intellectuelle est abstrait⁴. Une abstraction qui peut éclairer « notre lanterne » dans les zones sombres de la ville.

C'est ainsi qu'il m'a été possible d'entrer dans l'ensemble des espaces de sociabilité, y compris ceux informels et à la marge, mais aussi de mettre en valeur la singularité de la ville, son identité et sa dynamique propres. Ces « lieux », révélés par les sociétés musicales et les musiciens-témoins, ratifient que « le décodage d'urbanisation ne consiste pas seulement à saisir les moteurs de la reproduction citadine inextricablement liés au mode de production, il amène aussi à qualifier et à comprendre l'effet transformateur de la vie urbaine »⁵. Sur ce point, je rejoins la démarche de J. P. Bardet qui, dans sa thèse sur Rouen, parlait de l'hypothèse que la ville « construite par les hommes (...) est la plateforme de leurs activités », dans le même temps que « les hommes et les femmes qui façonnent la ville se soumettent à ses lois. Elle détermine une pensée, des comportements et une écologie qui à leur tour participent aux modalités du renouvellement urbain »⁶. Quelques dix ans plus tard, B. Lepetit, s'interrogeant sur ces moteurs de l'urbanisation et « les capacités transformatrices de l'urbain », reconnaît la ville en tant qu'objet et sujet de l'histoire. « Objet -construit par les hommes, analysé par la science historique- la ville est aussi sujet de l'histoire. Elle est plus qu'un cadre, plus que la simple somme des éléments qui la composent. Par son existence même, elle est créatrice d'innovations qui affectent son propre devenir »⁷. Dans mon cas, il s'est bien agi aussi de considérer la ville comme objet et comme sujet de l'histoire, mais en articulant, pour reprendre N. Loraux⁸, la cité de l'historien et la cité de l'anthropologue. Ceci dès lors que la ville est le résultat de logiques d'acteurs et d'un va-et-vient entre l'individuel et le collectif. L'analyse de la réception de l'urbain, dans cette dyna-

mique, rejoint par ailleurs une des démarches actuelles de l'anthropologie qui vise une interprétation de la modernité, qu'il s'agisse des changements et des ruptures engendrés par l'avènement de l'urbain ou sa crise⁹. C'est pourquoi, plus qu'une anthropologie urbaine qui cherche à décrypter les espaces de cohabitation dans la ville, les rapports sociaux qui s'y développent, la distribution des groupes sociaux dans les quartiers et les réseaux de sociabilité, les possibilités de regroupement et d'identification sociales et ethniques¹⁰, je pense que l'analyse de l'avènement de l'urbain et de sa réception, en articulant ces problématiques avec les propositions de l'anthropologie « de la ville » qui privilégie les imaginaires constitutifs de celle-ci¹¹, ne peut faire l'économie d'une interrogation sur leurs substrats historiques. Ceci afin de restituer les historicités successives, les identités socio-culturelles inscrites dans une dynamique historique, et dont la ville et ses acteurs sont le théâtre. En ce sens, cette recherche ne visait ni une histoire, ni une anthropologie urbaines qui, elles, travaillent sur des tissus urbains déjà constitués, puisque précisément j'ai analysé un « urbain » en train d'advenir. Et le fait de pouvoir encore parler d'avènement de l'urbain à la fin du XIX^e siècle (et jusqu'aux années 1930) fait paradoxalement de la ville brésilienne un terrain fertile pour l'anthropologie historique, puisque le caractère tardif de l'avènement de l'urbain permet, en quelque sorte, de le saisir dans l'instantané¹². Il convient aussi de noter qu'il existe une interaction très forte entre la vie rurale et la vie urbaine dans ce moment de développement de l'urbain, ce qui, par ailleurs, a également marqué la physionomie et la formation de la société brésilienne en général. En effet, comme le souligne A. Candido, celle-ci « entre en crise lorsque décline l'esclavage, qui était son fondement, tandis que les valeurs et les pratiques liées aux établissements agricoles suscitent des conflits avec la mentalité urbaine »¹³. Ces observations rejoignent, pour partie, certaines des hypothèses posées, au Brésil, par M. S. Bresciani, R. Rolnik et R. Pechman sur la modernisation des villes brésiennes aux XIX^e et XX^e siècles¹⁴. Toutefois, au-delà de ces caractéristiques de l'occupation de l'espace, il s'agit bien, pour moi, d'analyser l'instauration de l'urbain et d'appréhender, à travers des traces différenciées, le « sens » qu'elle a revêtu pour les acteurs, au niveau tant individuel que collectif, ainsi que les empreintes laissées, qui participent de l'identité de la ville.

On peut alors noter que cette période d'avènement de l'urbain signifie, en premier lieu, adopter de nouvelles valeurs qui s'opposent à ces anciennes valeurs rurales, et ce tant pour les élites sucrières que pour les couches populaires. En second lieu, c'est pouvoir absorber « les attributs de la civilisation » et la modernité, mais aussi avoir accès à l'usage d'une infrastructure et la possibilité d'une nouvelle relation avec les espaces de la ville. Ce qui signifiait, pour les élites (sucrières et intellectuelles), l'adoption de pratiques et de valeurs européens. Vivre en ville, c'est en effet se trouver, par opposition à la campagne, plus proche de la modernité et de la civilisation et de ce qu'on pense qu'elles pourraient offrir. Il s'agit bien, par conséquent, de « construire » l'idée d'urbain¹⁵.

Cependant, en dépit de cette aspiration partagée à recevoir les bienfaits de la modernité, l'urbain apparaît aussi en tant qu'espace des inégalités et de confirmation que les bénéfices de son avènement ne pouvaient pas être vécus de façon

égalitaire. De fait, les groupes populaires sur lesquels je travaille, et dont je considère qu'ils sont eux aussi des acteurs de la construction de l'urbain, vont rarement recevoir les attributs de cette civilisation. Je pars en effet du postulat que tous les individus, y compris ceux que l'on considère comme les plus « indignes », sont dotés d'une rationalité propre et que, par conséquent, ils sont des acteurs à part entière de l'histoire¹⁶. Pourtant, nombre d'entre eux seront vus, à Campos, comme ceux qui, pour reprendre une expression fréquemment utilisée dans la presse de l'époque, « empêchent l'arrivée de la ville à la modernité ». Or, c'est précisément les particularités de ces acteurs sociaux et de leur présence dans l'univers urbain, que les travaux portant sur la ville brésilienne au XIX^e siècle tendent à ne pas privilégier. En effet, lorsqu'ils définissent l'organisation sociale, ils ne considèrent comme « acteurs » que les élites et/ou l'aristocratie agraire, les propriétaires terriens, les différents niveaux de commerçant, les élites lettrées, les membres des professions libérales, les autorités publiques, les blancs libres et pauvres dont les agriculteurs et les artisans, les esclaves et les affranchis avec ou sans profession.

Toutefois, une étude en anthropologie historique à partir d'une lecture des sources articulées aux enquêtes de terrain, permet d'identifier la présence de ces autres acteurs sur la scène urbaine. A savoir ceux qui, en général, n'existent que dans les chroniques de faits divers, apparaissant en filigrane dans les descriptions des travaux d'améliorations urbaines, figurant par hasard (ou sur commande) sur les photos des inaugurations, photographiés à côtés des *Bandas de música* et qui, pourtant, sont présent dans l'histoire et la mémoire de la ville. Ces acteurs, que l'on peut considérer, en quelque sorte, comme des « oubliés de l'histoire », ce sont les affranchis sans professions définies, ceux qui transportaient des déjections humaines, les mendiants, les lavandières, les vendeurs ambulants, les barbiers, les *rezadeiras*, mais aussi les vagabonds, les joueurs de cartes et autres, et les prostituées de différentes ethnies et nationalités (de maisons closes et des rues) qui, tous, ont un rôle dans la dynamique de construction de la vie sociale. En effet, bien que, pour certains d'entre eux, de « présences non envisagées », ils n'en établissent pas moins des rapports sociaux, créent des espaces de sociabilité, constituent des familles consanguines et symboliques. Pourtant, ces facteurs sont déterminants pour la compréhension du processus d'interaction sociale entre les différents groupes, dès lors que l'ensemble des pratiques mises en œuvre avec la construction de l'urbain participe de la dynamique des rapports sociaux.

Néanmoins, je n'ai pas cherché à reconstituer une culture urbaine, mais à expliquer, à reconstruire les logiques d'acteurs qui, outre la mise en valeur d'un espace social produit par le jeu des relations entre acteurs¹⁷ visait, dans la singularité de la ville, l'avènement d'une urbanité. Dans ce cas, au lieu de m'intéresser uniquement aux systèmes de représentation j'ai cherché à identifier les rapports des gens dans un « lieu » et, par voie de conséquence, à la croisée de divers « lieux ».

De même, grâce à cette approche, j'ai pu identifier des « lieux » où la présence des acteurs ratifiait l'existence des distances sociales établies, et mettre en évidence qu'il y avait, pour eux, des façons différenciées d'appréhender la société

environnante et de se positionner par rapport aux différentes pratiques socio-culturelles. Cette saisie des rapports alors construits ont fourni, à partir des documents écrits et conservés à l'intérieur des sièges des sociétés musicales, mais aussi et particulièrement des récits et témoignages des musiciens et témoins d'une époque, les éléments de base pour comprendre le sens que les acteurs donnent à leurs actions, à leurs relations, à leur place dans le jeu de la vie sociale, permettant ainsi de reconstruire une sorte de logique implicite dans des situations publiques données, mais aussi de définir les processus d'incorporation des normes, l'appréhension des nouvelles valeurs qui s'instaurent avec l'avènement de l'urbain. À travers cette démarche, j'ai ainsi souhaité montrer que ce processus de construction de l'urbain, à Campos mais aussi dans la plupart des villes brésiliennes, était avant tout le résultat de l'action des différents acteurs qui, pour cette raison, sont et font la ville.

C'est pourquoi, dès lors que, dans ces sociétés musicales, se croisent deux mondes : celui des élites et celui des classes populaires ; monde de la norme et monde de l'exclusion, les étudier a été un moyen d'accéder à la réalité plus englobante de l'urbain, de la ville en tant qu'espace de socialisation (bien que différenciée) de l'individu. En outre, à travers l'examen des périodiques, des témoignages et les modalités d'insertion des musiciens dans différents espaces de la ville, il a été possible de saisir de façon effective que l'avènement de l'urbain s'accompagne d'une hiérarchisation de l'espace et de son usage par les individus. En ce sens, les formes différenciées de participation des musiciens et des sociétés musicales dans les différents lieux et espaces de sociabilité attestent que, dans la diversité et face aux hiérarchies présentes dans l'espace urbain, le lieu où les gens habitent et construisent leurs liens sociaux constitue, là aussi, l'un des attributs symboliques de leur position sociale. Lieux et espaces à partir desquels peuvent se lire la réception et l'insertion dans l'urbain d'une population rurale et populaire, libre et affranchie ; population que, précisément, directement ou indirectement, au niveau concret et au niveau symbolique, on voudrait, si possible, exclure de ce nouveau vivre en ville.

Comme des tableaux qui opposent le haut et le bas, « l'aristocrate rural » et le vulgaire, le cultivé et l'ignorant, le riche et le pauvre, les libres et les « moins libres », l'urbain à Campos oppose et impose la convivialité de ses beaux *sobrados*¹⁸ aux *casebres* (petites maisons) et *cortiços*¹⁹, même si ces derniers sont aussi au centre ville et montrent que, bien qu'il devienne moderne, cet espace est un espace réel mais aussi symbolique. Il existait une différence entre jouer de la musique, par exemple devant le *Solar* du Baron da Lagoa Dourada et dans un bal (*maxixe* et plus tard dans les *gafieiras*) derrière une petite maison populaire de la rue Boa Morte. Parce qu'en effet, l'endroit exprime l'être social et se fait révélateur de la position sociale et de l'identité « de classe » des individus. En ce sens, c'est à travers les expériences de la ville, des divers quartiers dans leurs différences et leurs contrastes, vécues par des musiciens, qu'on a pu mesurer la diversité du monde social et la place que les individus y occupent. Pour l'élite sucrière et les grands commerçants, habiter les beaux bâtiments et être distingué dans les rues du centre-ville, c'est expérimenter le privilège de leurs statuts. Au contraire, pour ceux qui font partie des couches

populaires et sont dans les espaces où la « civilisation » n'est jamais arrivée, ils vont l'incorporer dans cet espace urbain par des pratiques spécifiques, des dispositions, des manières propres aux groupes auxquels ils appartiennent en des moments particuliers, dans le but d'assurer non une distinction par rapport à l'Autre, mais un sentiment d'égalité. Et cela même si, dans le même temps, les musiciens ont des formes d'interaction qui leur permettent d'être présents dans les deux univers.

C'est ainsi que l'on a trouvé un monde en réduction où l'on peut explorer, concrètement, cette mutation, ce passage à la modernité, confirmant que ce qu'une historiographie a eu tendance à considérer comme les « défauts » d'un système relève bien au contraire de stratégies de réception et d'adaptation, plus ou moins délibérée, face au nouveau. On voit, à ce niveau, tout l'apport de l'approche anthropologique, qui postule entre autres, à l'instar de M. Augé, que « la nécessité du recours à l'individu est donc aujourd'hui un constat empirique et une nécessité de méthode »²⁰. En changeant « la focale », en se rapprochant d'une expérience vécue des mutations en cours, on a pu voir qu'il s'agissait d'un véritable processus d'adaptation. De surcroît, les témoignages confirment qu'il s'agit, pour partie, d'une stratégie consciente qui atteste de la participation de tous à ce processus dans la mesure où l'on postule que tous les acteurs ont un mode de rationalité propre. Pour cette raison, l'avènement de la modernité dans l'espace urbain n'a pas été, à Campos, une rupture au sens strict : populaire/élite, rural/urbain, norme/marge, formel/informel, ancien/moderne, somptuosité/misère, élus/exclus, public/privé, « Nous »/l'Autre occupent, en effet, le même espace, et chaque élément de ces couples d'opposition n'existe que l'un en fonction de l'autre. En ce sens, les sociétés musicales ont été un terrain concret pour observer cette hybridation des « contraires » qui donne son identité à la ville et contribue à la construction de sa mémoire pour et par ses habitants et acteurs, comme les témoignages recueillis me l'ont révélé. Ces groupes musicaux populaires délivrent des informations sur certains enjeux de pouvoir présents dans la ville, de la même façon que, plus que n'importe quel autre groupe, ils disent ce que représentent ces espaces de sociabilité populaire pour diffuser les nouvelles normes, pour recomposer les identités, mais aussi pour identifier les tentatives de contrôle des individus exercées par les élites et les autorités. En fait, ce parcours dans la ville aux côtés des sociétés musicales a également permis, à travers les stratégies individuelles et collectives d'évitement, d'appréhender sous un autre angle ce monde de la norme codifié par les élites, auquel les groupes populaires étaient confrontés mais aussi face auquel s'est construite cette autre dimension de l'urbain. À travers leurs modalités d'insertion et les pratiques différenciées qu'ils déploient, ces groupes ont entériné ma conception de la ville en tant que lieu privilégié d'observation des conflits, des tensions sociales, des sociabilités, des identités, parfois implicites, de renouvellement de l'héritage culturel, mais aussi de la tradition et donc de restructurations permanentes²¹. C'est en prenant en compte cette pluralité et les sociabilités auxquelles elle a donné lieu qu'il m'a été possible de mesurer le rôle d'une pratique socio-culturelle dans la dynamique de l'espace urbain. Cette « fenêtre » était un moyen de montrer, de façon plus théorique cette fois, qu'il

est possible de saisir à travers une focale micro et une approche anthropologique et historique, les mécanismes de construction d'un nouveau système de valeurs et de nouvelles pratiques, mais aussi, dès lors que j'ai interrogé les « témoins » de ce processus, les mécanismes de construction d'une mémoire « collective » urbaine.

On peut donc considérer que la ville de Campos de Goytacazes, comme nombre de villes moyennes brésiliennes, acquiert sa spécificité urbaine au XIX^e siècle, au moment où la société brésilienne connaît de profonds changements. C'est-à-dire lorsqu'elle passe d'un type d'organisation sociale à un autre, à la faveur du passage de la structure d'Empire et des relations esclavagistes, au régime républicain et à l'utilisation de la main-d'œuvre salariée. De même, c'est un moment où le cadre de la ville et l'avènement de l'urbain vont acquérir une plus grande stature dans le contexte brésilien, dont nombre d'éléments doivent encore être appréhendés si l'on veut comprendre la société qui se redessine alors.

C'est pourquoi, définir le sens des relations entre une pratique sociale et un lieu de sociabilité, les sociétés musicales, a eu pour objectif premier de signaler combien cette culture urbaine, ainsi que le rapport rural/urbain du pays, doivent encore être étudiés. Je pense notamment aux particularités des formes d'action et d'interaction entre les membres de cet univers en transformation, aux relations tissées par les individus. Ceci pour comprendre tant le sens de l'appartenance que celui de l'exclusion de certains groupes sociaux, d'associations et de pratiques populaires présents sur la scène de la ville. C'est en ce sens que je considère que l'analyse des sociétés musicales appartient à la problématique plus large des pratiques associatives dans l'espace urbain. Ce phénomène a, en effet, certaines particularités qui peuvent beaucoup nous en apprendre sur les processus de changements de la ville brésilienne en tant que sujet et objet, mais aussi sur les perspectives offertes par l'anthropologie historique pour les réflexions sur l'identité et la vie urbaine brésiliennes.

NOTES

- 1 J. Jorge P. Santiago, *Les sociétés musicales dans la construction de l'urbain. Lyres et Orphéons, sociabilité et identités urbaines à Campos (Brésil), 1870-1930*, Paris, EHESS, 1997, 518 p.
- 2 François Furet, *L'atelier de l'histoire*, Paris, Flammarion, 1982, pp. 5-34.
- 3 J'ai consacré à cette dernière question une analyse approfondie (« nominations et désignations des individus ») dans le chapitre de ma thèse intitulé « Entre les 'noms', l'identité des hommes et de la musique », J. Jorge P. Santiago, *Les sociétés musicales dans la construction de l'urbain. Lyres et Orphéons, sociabilité et identités urbaines à Campos (Brésil), 1870-1930, op. cit.*, pp. 363-390.
- 4 Paul Veyne, « Foucault révolutionne l'histoire », in *Comment on écrit l'histoire*, Paris, 1971, p. 361.
- 5 Jean-Pierre Bardet, *Rouen aux XVII^e et XVIII^e siècles : Les mutations d'un espace social*, Paris, SEDES, 1983, p. 18.
- 6 *Ibid.*, p. 18-19.7 Bernard Lepetit a mené cette analyse dans un article où il analysait les constructions successives dont la ville a fait l'objet chez les historiens français depuis le milieu des années 1970 : « La ville : cadre, objet, sujet. Vingt ans de recherche française en histoire urbaine », in *Enquête. Anthropologie, histoire, sociologie*, n° 4 : *La ville des sciences sociales*, Paris, EHESS, 1996, p. 22.

- 8 Nicole Loraux, *La cité divisée : l'oubli dans la mémoire d'Athènes*, Paris, Payot, 1997.
- 9 Cf. Marc Augé, *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, Paris, Champs Flammarion, 1994 ; Mondher Kilani, *Introduction à l'anthropologie*, Lausanne, Editions Payot-Lausanne, 1992 et idem, *L'invention de l'autre. Essais sur le discours anthropologique*, Lausanne, Editions Payot-Lausanne, 1994.
- 10 Sur ces problématiques Cf. les travaux de : Michèle Perrot ; Colette Pétonnet, « Anthropologie culturelle dans le champ urbain », in *Ethnologie française*, XII, n° 1, 1982, pp. 115-116 ; P. Centlivres-Demont, *Un nouveau regard sur la ville : contributions à l'ethnologie urbaine*, Berne, Ethnologica Helvetica, 1982 ; Michèle de La Pradelle, *op. cit.*, 1996 ; J. Gutwirth ; Colette Pétonnet, (dir.), *Chemins de la ville, enquêtes ethnologiques*, Paris, CTHS, 1987 ; Gérard Althabe, « Ethnologie du contemporain et enquêtes de terrain », in *Terrain*, 14 mars, 1990. Cf. également Ulf Hannerz, *Explorer la ville*, Paris, Éditions de Minuit, 1983, qui fournit une évaluation des recherches en anthropologie urbaine aux États-Unis. Pour un bilan des recherches plus récentes, voir : *Journal des Anthropologues*, Paris, n° 61-62 (1995) ; Sylvie Ostrowetsky (dir.), *Sociologues en ville*, Paris, L'Harmattan, 1997 et voir aussi, tout particulièrement, Michel Agier, « Les savoirs urbains de l'anthropologie », in *Enquêtes. Anthropologie, Histoire, Sociologie*, Paris, EHESS/MSH, n°4 (1996), pp. 35-58. Pour le Brésil, Cf. O. G. Velho, *O fenômeno urbano*. Rio de Janeiro, Guanabara, 1987 ; M. Peirano, « A favor da Etnografia », in *Série Antropologia* 130, UNB, Instituto de Ciências, 1992 ; J. G. C. Magnani, « O Campo da Antropologia », in *Os campos do conhecimento e o Conhecimento da Cidade, Cadernos de História de São Paulo*, vol. I, São Paulo, Museu Paulista/USP, 1992 ; José Guilherme C. Magnani ; Lilian de Lucca Torres (org), *Na metrópole : textos de antropologia urbana*, São Paulo, EDUSP/FAPESP, 1996.
- 11 Cf. Mondher Kilani, *Introduction à l'anthropologie*, *op. cit.*, p. 76.
- 12 Ce qui n'est pas le cas, en particulier pour les villes européennes, ainsi que le souligne J. P. Bardet : « L'existence d'une ville constitue un phénomène pratiquement inexplicable, parce qu'en Europe, l'urbain s'inscrit dans la très longue durée. », Jean-Pierre Bardet, *Rouen aux XVII^e et XVIII^e siècles : Les mutations d'un espace social*, *op. cit.*, p. 18.
- 13 Antonio Candido, « Préface », in Sergio Buarque de Hollanda, *Racines du Brésil* (1936), Paris, Gallimard/Unesco, 1998, p. 20.
- 14 M. S. Bresciani ; R. Rolnik ; R. M. Pechman (et alii), *Cidade e História : modernização das cidades brasileiras nos séculos XIX e XX*, Seminario de História Urbana, n° 1, 1990, Salvador, Faculdade de Arquitetura, 1992.
- 15 J. Jorge P. Santiago, « Pratiquer et recevoir la musique : la réception de l'urbain dans une ville brésilienne au XIX^e siècle », in *Histoire et Sociétés de l'Amérique latine*, Paris, Aleph, n°7, mai 1998, pp. 103-121.
- 16 Cf. Arlette Farge, *Dire et mal dire. L'opinion publique au XVIII^e siècle*, Paris, Seuil, 1992 et Arlette Farge, *Des lieux pour l'histoire*, Paris, Seuil, 1997.
- 17 À ce titre, voir Michèle de La Pradelle, *Les vendredis de Carpentras*, Paris, Fayard, 1996.
- 18 Les *sobrados* et les *solares* sont, à Campos dos Goytacazes, des maisons à deux étages, en ville ou en zone rurale. Les *solares*, en tant que manoirs des « nobles », sont aussi des *sobrados* plus grands et plus raffinés.
- 19 Les *mucambos* comme les *cortiços* (ce dernier terme signifie littéralement « ruche ») sont des logements pour les couches urbaines les plus pauvres et consistent en des alignements de « cellules » (*cubículos*) construites par un même propriétaire spécialisé dans ce type d'opérations financières. Voir, Lúcio Kowarick ; A. Ant, « Cem anos de promiscuidade : o cortiço na cidade de São Paulo », in Lúcio Kowarick (ed.), *As lutas sociais e a cidade. São Paulo : passado e presente*, São Paulo, Paz e Terra, 1988, pp. 40-71.
- 20 Marc Augé, *Pour une anthropologie des mondes contemporains*, *op. cit.*, p. 134. Voir aussi, Gérard Althabe, « Ethnologie du contemporain et enquêtes de terrain », *op. cit.*, p. 131.
- 21 Sur la question du renouvellement des traditions, voir Eric Hobsbawm ; Terence Ranger, *The invention of tradition*, Cambridge, Cambridge University Press, 1992.

LECTURES

Cecilia MONTERO, *La revolución empresarial chilena*. Cieplan-Dolmen Ediciones, Santiago du Chili, 1997, 367 pages. Préface d'Alain Touraine. Publié en français, *Nouveaux entrepreneurs : le cas du Chili*, L'Harmattan, Paris, 1997.

Dans l'introduction de cet intéressant ouvrage, l'auteur annonce d'emblée quelles sont les thèses en présence pour expliquer les succès de l'économie chilienne, taux de croissance élevé et capacités d'exportation remarquables, notamment. L'héritage de la main de fer des militaires est souvent l'explication de l'homme de la rue. L'autre version est plus technique, c'est celle de la mise en pratique de la recette libérale, qui aurait libéré l'esprit d'entreprise face à l'étatisme. Dans ce sens le Chili ne serait en rien une exception en Amérique latine. Mais la thèse de ce livre ne se situe pas dans ce débat. Elle postule plutôt et le démontre, que « la transition à une économie compétitive suppose un nouveau type d'intégration stratégique entre les agents économiques, la société et le système politique ». Elle suppose alors que, dans une économie de marché, le rôle essentiel de cette intégration revient aux entrepreneurs.

Cecilia Montero se livre donc dans son ouvrage, à une périodisation de leur histoire. Elle montre que la couche entrepreneuriale chilienne s'est construite sur l'exploitation des ressources minières dont les revenus en particulier le salitre puis le cuivre ont souvent été réinvestis dans les activités bancaires et agricoles. Entreprises étrangères ou aux mains d'immigrés en ont été le noyau dur. Comme partout en Amérique latine, à partir des années 1930, et pendant les gouvernements national-populaires, la couche entrepreneuriale s'est abritée sous le chapeau de l'État qui promet à son tour jusqu'aux années 1970, la politique de substitution d'importations. Mais les années 1960 et 1970 sont aussi marquées par le renforcement du rôle de l'État entrepreneur et par la volonté politique du gouvernement, celui de Salvador Allende notamment, de rompre avec le pouvoir oligarchique qui s'était alors formé. À ce moment-là, il convient de prendre conscience de la diversité historique du groupe des entrepreneurs, conséquence de divisions et de recompositions successives selon la période politique : chiliens/immigrés dans une première étape ; oligarchie/industriels dans

une seconde ; partisan/opposants au protectionnisme de l'État entrepreneur, avant que ne soit lancé le libéralisme comme seule voie performante de la réussite économique à la fin des années 1970. En même temps, Cecilia Montero relate comment l'archaïsme du comportement de l'ensemble de la classe entrepreneuriale chilienne face aux réformes socio-économiques de la Démocratie Chrétienne, a contribué à l'arrivée de la gauche au pouvoir qui rompt idéologiquement et profondément avec l'oligarchie ; elle explique ensuite comment le rapport de force qui s'est créé alors, fut à l'origine de l'effondrement du modèle de substitution, effondrement dont la visibilité a été masquée par la violence de la rupture politique et du coup d'état militaire de 1973.

Mais l'idéologie économique néo-libérale brutalement imposée par le régime militaire et conçue par les Chicago-boys, n'a pas converti tous les entrepreneurs du jour au lendemain, nous rappelle l'auteur. Beaucoup en effet perdirent leur clientèle pendant la première période de la dictature tandis que la crise qui succéda au « miracle » (1979-1982), entraîna l'insolvabilité de nombre d'entreprises endettées en dollars. L'aide de l'État envers le secteur exportateur, la normalisation du marché des capitaux, la prise en compte du secteur privé comme interlocuteur furent autant de mesures prises alors afin d'interrompre sa fronde. Ces mesures ne rompaient pas avec le néo-libéralisme, elle l'ordonnait. Ce sont ces nouveaux interlocuteurs de l'État qui constitue l'entrepreneuriat moderne et extrêmement performant de la fin des années 1980 et des années 1990.

Le gouvernement d'Alwyn a continué dans cette voie tout en envisageant des mesures sociales et redistributives. Celles qu'il a prises vis à vis des entrepreneurs ont reposé sur deux piliers : éviter une ponction fiscale trop élevée sur les entreprises ; lancer l'initiative de négociations tripartites (État, patronat, organisations syndicales) qui permettent un consensus à moyen terme, ce qui fut laborieux mais couronné d'un certain succès. La confiance provoqua alors un boom de l'investissement privé en 1992, qui accompagna l'essor du secteur exportateur et en particulier des commodities industrielles (cuivre raffiné, cellulose, farine de poisson...). Les entrepreneurs chiliens ont mis l'accent, nous dit Cecilia Montero qui a mené une enquête très pointilleuse au

sein d'une large gamme d'entreprises (petites, moyennes et grandes) sur la rénovation des équipements, sur la fabrication en masse, ce qui est à l'opposé de ce que l'on observe dans d'autres programmes de restructuration productive localisés (par exemple dans le nord du Mexique), sur les nouveaux créneaux agro-industriels et sur la flexibilité. Ni la modernisation de la gestion, ni les slogans de qualité si présents autre part (Asie, Mexique) ne relèvent en revanche du mode incantatoire et incontournable, tandis que le renouvellement d'un paternalisme assez traditionnel ne semble pas constituer un facteur d'inertie. Elle nous présente par ailleurs un échantillon de portraits extrêmement vivants d'hommes nouveaux, auteurs de cette success story.

Y a-t-il alors un véritable changement de culture dans le monde de l'entreprise au Chili, se demande Cecilia Montero ? Cela ne semble pas évident. En particulier, le petit entrepreneur est encore loin d'être intégré aux circuits financiers, commerciaux, technologiques et de gestion, à l'inverse des grands et moyens entrepreneurs exportateurs. Là encore, une différence avec d'autres profils de part et d'autre du Pacifique.

Hélène Rivière d'Arc

À signaler également, « À la recherche de nouvelles formes d'intégration : stratégies et identités d'entrepreneurs en Amérique latine ». Dossier coordonné par Marie-France Prévôt Schapira et Hélène Rivière d'Arc, *Cahiers des Amériques latines*, n° 21, 1997.

oOo

Renée FREGOSI. *Le Paraguay au XX^e siècle. Naissance d'une démocratie*, Paris, L'Harmattan, 1997, 399 pages.

Le Paraguay au XX^e siècle, Naissance d'une démocratie, vient combler un vide significatif dans l'historiographie des pays latino-américains. En effet, Renée Fregosi, docteur en philosophie et en Sciences politiques, propose un excellent ouvrage d'introduction à la connaissance du Paraguay d'aujourd'hui.

L'auteur a découvert ce pays en tant que bénévole d'une ONG d'ingénierie démocratique. Cette activité lui a permis d'y séjourner trois ans durant. Le livre qu'elle vient de publier est le fruit de ses réflexions sur un pays assez méconnu des européens. Il porte sur des questions relatives à l'État et sa légalité. Cette étude solide s'attache notamment à montrer le passage de la dictature aux balbutiements

de la démocratie. Sont aussi dévoilées les conditions nécessaires à la consolidation de la démocratie dans un pays qui n'a connu que de façon intermittente, sous l'égide du parti Libéral, des régimes démocratiques.

Il s'agit donc d'une radiographie du Paraguay du début du siècle à nos jours. Malgré les difficultés rencontrées pour accéder aux sources, non répertoriées pour cette période de l'histoire, l'auteur parvient à nous intéresser et suscite le désir d'en apprendre d'avantage sur un pays si mal servi par la recherche.

La première partie du livre développe se l'organisation de l'état paraguayen selon trois angles principaux : économique, politique et social. Renée Fregosi analyse sous ce triple aspect les mécanismes mis en place sous toutes les dictatures qui se sont succédés au Paraguay, en particulier sous celle de Alfredo Stroessner. Cette longue étude procède finalement à un examen attentif des conditions nécessaires à l'émergence de nouvelles pratiques politiques, et à l'identification des enjeux majeurs pour la consolidation de la toute nouvelle démocratie.

L'ouvrage commence par un rappel historique, chronique succincte de la conquête (en 1537), de la colonisation (XVII^e siècle jusqu'au début du XIX^e siècle) et de l'indépendance (1811). Ce panorama divulgue les rapports singuliers qui se sont noués entre les européens et les autochtones. Cette synthèse nous permet de comprendre la situation économique, politique et militaire du Paraguay pendant toute cette période, notamment ses relations de dépendance à l'égard de l'Espagne, tout comme vis-à-vis de Buenos Aires. Situation complexe où le territoire paraguayen affronte aussi les ambitions annexionnistes de la couronne portugaise à partir de sa colonie brésilienne.

D'un point de vue économique, l'auteur met en lumière les stratégies de développement des différentes dictatures s'arrêtant particulièrement sur celle de Stroessner. Ces mécanismes favorisent une nouvelle force économique, liée aux militaires et/ou aux membres du parti Colorado sur lequel s'appuie le Dictateur. Ce nouveau pouvoir économique va étendre son influence oligarchique sur des secteurs tels que l'industrie, le commerce. Paternaliste, le système favorise alors ses membres et ses partisans.

En ce qui concerne l'aspect politique, Renée Fregosi décrit le processus qui a permis au dictateur Alfredo Stroessner de rester au pouvoir pendant une très longue période (1954-

1989). C'est avec grand intérêt que l'on découvre comment ce régime, s'appuyant sur une idéologie populiste, parvient à tirer avantage de certaines conceptions ancestrales de la population et à intégrer en son sein le Parti Colorado, s'affirmant ainsi comme État-parti.

Pour ce qui est de l'aspect social, nous découvrons nombre d'informations sur la répression de vie syndicale d'opposition, (seul le syndicat proche du parti Colorado était toléré), sur le démantèlement de la vie culturelle et le non respect de droits de l'homme. Enfin l'auteur décrit la dynamique de transition démocratique à laquelle ont œuvré toutes les organisations sociales.

L'auteur montre ainsi quelle conception de l'État a prévalu au Paraguay durant la plus grande partie de ce siècle. L'État appartient d'abord aux militaires, ensuite au parti Colorado et à ses militants : on amende la constitution pour l'adapter aux nécessités du moment, et les adversaires du régime ne trouveront que baigne, oubli et déchéance. Propriétaire de l'État, le dictateur s'en sert selon l'opportunité et les intérêts de ses clientèles.

Dans une deuxième partie Renée Fregosi présente les mécanismes qui ont conduit à la chute du régime de Stroessner ainsi que l'originalité paraguayenne dans cette transition démocratique. Elle met en évidence le rôle de l'armée dans le changement: Il ne s'agissait donc pas de répondre à une aspiration populaire. Conséquences que le Paraguay n'échapperait pas à la crise économique mondiale, les militaires, quelque peu émancipés de l'autorité d'un dictateur vieillissant, évaluèrent les enjeux d'une démocratisation.

Mais le processus de démocratisation ne pouvait pas se concrétiser sans difficultés. Les différentes composantes de la société se virent du jour au lendemain confrontées à une situation inédite à laquelle il fallut faire face pour arriver à consolider la démocratie. Le changement de régime fut soudain. Entre février et début mai 1989, des élections générales municipales et des élections pour la constituante sont organisées. Le premier mai, le Paraguay vit sa première élection présidentielle libre depuis plus de 40 ans. Dès lors, le parti au pouvoir comme tous les autres s'en trouvent profondément destabilisés. Contraints au dialogue avec la société civile, les militaires y laisseront nombre de leurs privilèges.

Le livre se termine sur une chronologie très utile et par une bibliographie assez complète. On notera aussi l'adjonction de textes littéraires qui ont été inspirés à l'auteur par son séjour au Paraguay.

En conclusion, le livre de Renée Fregosi peut être considéré comme un ouvrage très important pour connaître le Paraguay d'aujourd'hui. L'auteur parvient à décrire avec minutie la machine d'État et les rouages de son autoritarisme. Elle met remarquablement en lumière le manichéisme des dictatures successives durant le XX^e siècle dans ce pays. Même s'il y aurait à nuancer, nous semble-t-il, en ce qui concerne les liens qu'on peut s'établir entre la dictature de Stroessner à celle du dictateur «suprême» du Paraguay, José Gaspar de Francia, nous ne pouvons qu'approuver les positions générales de l'auteur et nous réjouissons de la parution d'un tel ouvrage. L'analyse et l'explication des différents points abordés sont souvent mis en regard de situations analogues vécus dans d'autres pays du monde. Ainsi on comprend mieux le fonctionnement des systèmes dictatoriaux et on partage l'idée que le chemin de la démocratie n'est jamais acquis complètement.

Ana María Díaz Bellido

oOo

Helena HIRATA et HÉLÈNE LE DOARÉ. « Les paradoxes de la mondialisation », *Cahiers du Gedisst*, n°21, 1998, L'Harmattan, 183 pages.

Huit articles qui examinent la situation des femmes face au travail dans un monde globalisé, et un article qui nous révèle l'accentuation des bigarrures dans ce même monde, auxquels hommes et femmes participent également.

Il était extrêmement pertinent alors de poser la question : si l'on va vers l'apparition d'un peuple-monde selon l'expression de Philippe Zarifian, quelle est la place des femmes dans celui-ci ? Les articles qui composent le numéro de cette revue nous donnent chacun une réponse à sa façon : l'une d'elle a une portée presque universelle ; les activités qui relèvent de la production d'objets virtuels, fabriqués partout ont ouvert de très nombreuses opportunités de travail pour les femmes, en particulier dans les domaines qualifiés (cf. Les paradoxes de la mondialisation par Helena Hirata et Hélène Le Doaré), aussi bien dans les pays développés que dans les pays émergents. Aucun lecteur, sensible à la précarité

du travail des femmes en général ne pourra alors s'empêcher de se demander si cette multiplication des opportunités est liée à la précarité/flexibilité de la création d'activités dans le monde globalisé.

Cependant la mondialisation ne concerne pas que le travail : les mouvements sociaux privés/publics et éventuellement contradictoires (cf. Jules Falquet), menés par des femmes ont largement contribué « à reconstruire l'espace politique institutionnalisé par les hommes ». La plupart des travaux qui constituent ce numéro le confirme. Ce sont donc des pas vers l'universel.

En Afrique du Nord, l'emploi des femmes subit les inflexions de la conjoncture à un rythme extrêmement rapide, comme le montre Fatiha Talahite, depuis qu'on a pu vérifier l'augmentation tendancielle de la participation féminine à la force de travail salariée ; cette conjoncture en dents de scie conduit à des réponses économiques extrêmement discutables, telle que « priorité à l'emploi des hommes », etc. Ce qui veut dire que cette région est largement entrée dans le recours à la flexibilité réinterprétée, comme partout, par quelques inflexions données par le niveau national et/ou culturel. Ruth Pearson, pour sa part, montre que les emplois face à l'écran qui se multiplient partout et dont une très grande proportion est occupée par des femmes, entraîne « des troubles musculo-squelettiques ». Mais l'article n'éclaire pas vraiment sur les différences qu'entraîne cette position : est-elle mieux connue et envisagée dans les pays du Nord ? Profite-t-on du peu de prévention qui règne dans les pays du sud pour y maintenir trop d'heures durant, les femmes derrière leurs écrans ? Et enfin, hommes et femmes sont-ils égaux devant ces risques physiques ? C'est tout à l'honneur de l'Australie de se préoccuper vraiment pour cette question.

Sara Lara a suivi les mutations profondes de l'agriculture mexicaine : de grandes sociétés se sont mises à produire des denrées, fleurs et légumes, qu'il était du goût d'une nouvelle classe moyenne au mode de vie mondialisé, de consommer. Le travail agricole est ainsi devenu une véritable chaîne taylorienne. Nous ne sommes pas encore dans ce cas dans le monde post-fordiste. Nous sommes plutôt à une étape - localisée certes au Mexique, mais sans doute aussi en Colombie et peut-être autre part - que l'on n'avait pas prévue dans le déroulement du capitalisme. Flexibilité et

paternalisme se combinent pour rendre ce travail encore plus réductible aux seules compétences féminines puisqu'il s'agit de fleurs.

C'est le rythme d'urbanisation et le marché foncier des terres qui transforme l'activité féminine et les décisions que doivent prendre les femmes en Afrique, que décrit Jeanne Bisilliat. Mais les positions de la Banque mondiale et celle des hommes vis-à-vis du rôle des femmes dans ces modifications du foncier, relèvent-elles de la mondialisation ? En tout cas, les deux articles suivants, celui de Catherine Quiminal « Associations de femmes africaines en France » et de Jules Falquet « Le débat du féminisme latino-américain et des Caraïbes à propos des ONG », nous révèlent à quel point les mobilisations féminines, certes favorisées et diversifiées par les contextes locaux, se sont développées comme des traînées de poudre dans des lieux qu'on ne soupçonnerait pas : Paris, où se rencontrent des femmes de toute l'Afrique dans une même association, ou, à l'inverse, un essaimage de la même association dans toutes les villes de l'Amérique latine. La rapidité de cette dernière mondialisation connaît d'ailleurs un certain revers de médaille ; une confrontation entre un universel représenté par des ONG trop professionnalisées et le désir d'autonomie de petits groupes pour lesquels chaque moment du quotidien fait problème.

Les femmes nous donnent-elles alors, plus que les hommes, des signes d'appartenance au peuple-monde en gestation que nous présente Philippe Zarifian dans le dernier article ?

Hélène Rivière d'Arc

oOo

Jorge DURAND, *Migrations mexicaines aux États-Unis*, CNRS Éditions, 1996, 214 pages.

La migrations des mexicains aux États-Unis a aujourd'hui une longue histoire dont Jorge Durand rappelle l'intrigante contemporanéité depuis un siècle. Mais, nous dit-il, si de nombreux observateurs ont rendu compte pointilleusement de la figure du migrant, la durée de cette histoire a dans une certaine mesure, oblitéré le fait que sa nature a profondément changé et qu'il y a en réalité deux histoires, celle des *braceros* (jusqu'aux années 1960) et celle des *indocumentados* (depuis les années 1970). Un autre changement doit être également souligné : la grande masse des migrants n'est plus exclusivement composée de pay-

sans pauvres et analphabètes. Elle comprend nombre d'urbains dont certains possèdent une expérience professionnelle hors agriculture.

Après avoir évoqué la multiplicité des études et des hypothèses autour de ce déplacement considérable de population qui a donné lieu à l'invention de toute une suite de métaphores qui colle à la peau du Mexique, comme « frontière soupape de sureté » etc. , Jorge Durand retrace l'histoire des politiques qui ont prétendu gérer la mobilité spatiale et sociale des populations qui migrent. Il rappelle ce paradoxe qui fait partie de la formation de chacun des États-Nations : la conquête de terres mexicaines par un petit nombre de soldats nord-américains, et le flux incessant de passages pacifiques de la nouvelle frontière de 3 000 kilomètres, par les « migrants » mexicains attirés par l'expansion économique du Nord, à la recherche de main-d'œuvre.

Les recruteurs de main-d'œuvre ainsi que les différentes formes qu'a pris le bracérisme, ont saigné les régions de l'Ouest d'une population dont elle avait besoin. Les années qui ont précédé la Révolution ont vu partir des milliers d'ouvriers agricoles dont les *hacendados* de l'époque étaient incapables d'améliorer la situation pour les retenir. Le temps passant, les Mexicains ont pris dans les campagnes et certaines usines, la place du million d'Américains partis à la guerre.

Dans une deuxième partie, Jorge Durand s'est livré à une enquête très précise du profil du migrant à l'époque actuelle, dans plusieurs villages mexicains, candidat au départ ou récidiviste ou définitivement rentré chez lui. Un point très important, qu'il faut souligner est celui-ci : il a vérifié que, dans tous les cas, les migrants sont des actifs. L'ensemble de son enquête, tant à un bout du voyage qu'à l'autre, montre que le migrant, dans sa mobilité est un travailleur. Cette condition le caractérise en permanence, qu'il soit ou se considère comme temporaire, définitif, ou qu'il soit incertain sur son avenir etc., donc plus ou moins volontariste vis à vis d'une hypothétique intégration.

Ce livre nous montre que chacune des périodes de l'histoire mexicaine du XX^e siècle et en particulier celles qui correspondent à des avancées ou à des stagnations du processus de réforme agraire, devrait logiquement être considérée comme à l'origine d'une nouvelle position politique à l'égard de la migration en même temps que d'une accélération ou d'un reflux de

cette dernière. Or, force est de constater qu'elles ne semblent pas marquer quantitativement les passages de la frontière. Ce qui caractérise l'histoire, c'est plutôt le temps long des *braceros* qui a fait place à la violence exercée sur les *indocumentados* puis la discrimination qui risque aujourd'hui de diviser les *rodinos* et les autres (de la loi Simpson-Rodino). Cependant, les chiffres continuent dans leur imprécision ou leur fantaisie de montrer que pour les Mexicains, si les États-Unis n'existaient pas, il faudrait les inventer. Et cela malgré les différents stigmates et rejets à caractère inéluctable ou provisoire qui touchent les groupes impliqués dans ce monde de la migration ou de la mobilité.

Hélène Rivière d'Arc

oOo

José del Pozo, *Historia del vino chileno, Santiago*. Editorial Universitaria, 1998, 315 pages.

Le chercheur José del Pozo nous présente ici une histoire assez complète du vin au Chili. Son étude part de la présentation de la consommation d'alcool à l'époque précolombienne, passe en revue l'évolution du secteur pendant la période coloniale et nous explique les principales caractéristiques de la production vinicole au cours des XIX^e et XX^e siècles. Ce que l'on peut retenir de la lecture de ce travail est entre autres le fait que tout au long de leur histoire vinicole, les Chiliens ont dû s'habituer à des goûts venus d'ailleurs. Avant l'arrivée des Espagnols, la population autochtone buvait de la *chicha*, boisson alcoolisée à base de maïs ou de pomme. Elle découvre le vin avec l'arrivée des Espagnols. Pendant presque toute l'époque coloniale ces deux boissons se partageront aussi bien le marché intérieur que le palais des Chiliens.

Avec la venue d'une nouvelle vague d'émigration européenne (années 1750), composée pour la plupart d'Espagnols originaires du Nord de la péninsule, la production et la consommation du vin vont se modifier d'une façon radicale. C'est grâce à l'activité de certaines de ces familles que les premières grandes maisons de vin chilien verront le jour, maisons qui existent encore aujourd'hui. Les vignes seront pour ces familles un bien parmi tant d'autres. Car on devient viticulteur non par vocation mais par esprit d'entreprise. Ceci permet de créer un réseau aussi bien dans le domaine de l'agriculture comme dans celui

des entreprises et d'être lié ainsi à la classe politique dominante et d'en faire partie.

Ce sont les émigrants qui vont introduire dans le pays le cépage français en remplacement des premiers cépages dit du Pays introduits par les premiers colonisateurs. De plus ils feront appel aux premiers techniciens français qui viendront s'installer au pays et dont le savoir-faire se traduira par une forte avancée de la technologie viticole.

Ce livre met aussi en évidence que la terre au Chili a toujours appartenu à une même classe sociale. Il montre aussi que l'action menée à partir des années 1930 pour donner un accès plus large à la propriété terrienne ne pouvait se solder que par un échec après le plan néolibéral mis en place sous la dictature de Pinochet puisque ce plan n'était destiné qu'aux couches sociales favorisées. La plupart des coopératives existantes n'ont pu supporter la crise des années 1980 ; celles peu nombreuses, qui ont subsisté se sont vu dans l'obligation de moderniser leur appareil de production afin de mieux pouvoir affronter la concurrence intérieure et développer les activités d'exportation.

Le travail de José del Pozo permet de constater qu'aujourd'hui le Chili produit deux types de vin, le premier pour la consommation interne et l'autre pour l'exportation. Ces deux produits ne sont pas faits à partir des mêmes cépages et les grandes maisons achètent la production des petits propriétaires pour le vin de table destiné à la population chilienne. Les gagnants dans cette nouvelle étape sont, soit les grandes maisons qui arrivent à vendre aussi bien sur le marché intérieur qu'à l'étranger, soit ceux qui, en se modernisant et en utilisant les technologies de pointe, vendent leur production à l'étranger.

La qualité des tableaux et l'iconographie permettent de comprendre clairement les idées développées et d'illustrer l'évolution du domaine viticole. On peut regretter, en revanche, l'utilisation partielle des sources d'information, le peu de place accordée aux activités viticoles et aux travailleurs de la vigne. On aurait aimé également que l'auteur fasse preuve de plus d'esprit critique quant à l'oligarchie chilienne et au rôle de l'état dans le développement de la viticulture du pays.

Ana María Díaz Bellido

Georges BAUDOT, *Maria Agueda Méndez, Amores prohibidos. La palabra condenada en el México de los Virreyes*, México, Siglo XXI, 1997, 282 pp. Prologue d'Elías Trabulse.

L'histoire des représentations - ex histoire des mentalités - présente par rapport aux autres manières de 'faire l'histoire' et plus encore de l'écrire un avantage notable qui consiste à donner la parole aux acteurs sociaux, à scruter le(s) discours et ses usages pluriels. Aux acteurs d'une vie quotidienne qu'évident bien souvent les scribes et autres tenants d'une histoire officielle à travers le temps. Avec cette nouvelle et attirante livraison, nos deux auteurs renouvellent d'entrée leur approche de la 'parole interdite' en combinant des documents originaux, conservés dans les archives mexicaines (Archivo General de la Nación), et des textes plus classiques (ce que les auteurs eux-mêmes qualifient fort justement de textes 'récurrents'), pour qui a eu l'occasion d'explorer les méandres des jugements inquisitoriaux.

A une première partie haute en couleurs, consacrée aux 'sones, bailes, coplas y cantos' dont on regrettera véritablement l'absence d'illustration ... musicale, fait suite un ensemble de chapitres consacrés à ces thèmes principaux et récurrents : 'curas solicitantes', 'immoraux' et déviants en tous genres (amants trompés, femmes de 'mauvaise vie' ou au contraire d'une décence apparemment irréprochable) se côtoient dans un répertoire circonstancié de l'amour passion, de l'amour tourment, du comique voire du burlesque, mais aussi du mysticisme, ceci en plein siècle des Lumières. Sans compter qu'une lecture au deuxième degré et savamment organisée dans sa progression permet d'apprécier l'irrévérence de ces 'indecentes sonos' que l'on chante jusque dans les églises, et ses codes langagiers hautement symboliques, la satire politique et religieuse, ou tout simplement la malice populaire qui affleure dans nombre de ces textes poétiques : ainsi dans le 'Mambru' zacatecano, parodie que nous avons eu l'occasion d'étudier dans le détail en d'autres circonstances. En quelque sorte, sous l'empire de la passion ici recueillie, tout est dit sans l'être.

Métaphores et affirmations à l'état brut se font tour à tour l'expression d'une vision idéale de cette quotidienneté sentimentale profondément chaotique, fondée sur l'oralité et la gestuelle, ou en revanche franchement réaliste et voluptueuse. Reste l'éternelle question

de la 'validité' ou plutôt de l'efficacité réelle, en pratique, d'une censure inquisitoriale confrontée à ces modes d'expression et à la défense des 'bonnes mœurs' en un siècle où la diffusion des imprimés et pasquins en tous genres tend à transformer les modes de transmission de ces écrits, sans compter le succès effectivement remporté par des compositions telles que le Pan de Jarabe.

Cette approche conjointe de l'ethnohistoire et de la littérature, dont G. Baudot et M.A. Méndez sont de fins connaisseurs, confirme, si besoin était, le caractère non figé, sans cesse renouvelé qui est celui des textes littéraires ou 'paralittéraires' d'inspiration 'populaire', marginalisés le plus souvent par les érudits contemporains ; de même cet ouvrage revendique-t-il la nécessaire plasticité des catégories qui doivent être appliquées afin d'en dégager tout le sens, qu'il s'agisse de créations populaires proprement dites ou de réinterprétations de modèles dits 'cultos'. C'est dire le plaisir qui résulte de ce type de lecture, de ce parcours dans un inventaire d'interdits et de transgressions dans l'ordre du discours amoureux, de la diversion dans son acception première et immédiate. Mais ces 'amours interdites' ne sont pas seulement une saine diversion pour l'historien américaniste, dans la mesure où elles systématisent, ordonnent une base documentaire particulièrement riche, apportant une pierre de plus à l'édifice que construisent avec constance, depuis de longues années, des groupes de recherche comme le Séminaire d'histoire des mentalités de l'INAH, ou encore des historiens mexicanistes attirés par le monde des 'représentations'.

Frédérique Langué

oOo

Marcos CEZAR DE FREITAS (org.), *Historiografia brasileira em perspectiva*, São Paulo, Universidades São Francisco/Editora Contexto, 1998, 476 pp.

Les livraisons consacrées à des états des lieux de l'historiographie américaniste sont suffisamment rares pour être signalées dès leur parution. Or, nous nous trouvons ici devant un ouvrage solide, à la structure irréprochable, qui, d'entrée, satisfait le regard curieux mais exigeant, voire critique, que porte l'historien sur la production de ses pairs. La première partie de cette production collective s'inscrit dans un cadre chronologique, celui des renouvellements, des remises en question et des reformulations qui ont concerné, en des moments

divers et spécifiques à la fois, le traitement de l'histoire nationale, de ses découpages, de ses rythmes et de ses acteurs historiographiques. Laura de Mello e Souza, spécialiste reconnue d'histoire des mentalités, ouvre ainsi le feu avec 'Aspectos da historiografia da cultura sobre o Brasil colonial', Laima Mesgravis complétant cette approche avec 'A sociedade brasileira e a historiografia colonial'. Deuxième temps, la contribution de Maria Odila Leite da Silva Dias, 'Sociabilidades sem história: votantes pobres no Império, 1824-1881', ou de Izabel Andrade Marson, 'O Império da Revolução: matrizes interpretativas dos conflitos da sociedade monárquica'. Sans compter la reprise de débats peut-être plus classiques mais cependant renouvelés tels que 'Escravidão negra em debate' (Suely Robles Reis de Queiroz), 'O diálogo convergente: políticos e historiadores no início da República' (Maria de Lourdes Monaco Janotti), 'A historiografia da classe operária no Brasil: trajetória e tendências' (Cláudio H.M. Batalha) et 'Anos treinta e política: história e historiografia' (Vavy Pacheco Borges), 'Estado novo: novas histórias' (Maria Helena Rolim Capelato).

Les 'territoires de l'historien', en d'autres termes, les espaces à défricher, font l'objet de la deuxième partie de l'ouvrage: avec la décapante 'História das mulheres: as vozes do silêncio' (Mary del Priore), l'approche non moins précise 'História e historiografia das cidades, um percurso' (Maria Stella M. Brescianni), ou 'Sobre história, Braudel e os vaga-lumes. A escola dos Annales e o Brasil' (Paulo Miceli), 'História que os livros didáticos contam, depois que acabou a ditadura no Brasil' (Kazumi Munakata), 'Regionalismo e história da literatura: quem é o vilão da história' (Marisa Lajolo), 'A configuração da história educacional brasileira' (Marta Maria Chagas de Carvalho), 'História dos intelectuais nos anos 50' (Leandro Konder), 'A Pintura e o olhar sobre si: Victor Meirelles e a invenção de um história visual no século XIX brasileiro' (Jorge Coli) et 'Iracema ou a fundação do Brasil' (Renato Janine Ribeiro).

Ce sont ici des regards neufs qui se posent tout à la fois sur de nouveaux champs thématiques et les inaugurent. Toutes mises en perspective qui se démarquent clairement des approches traditionnelles, qu'il s'agisse de l'histoire économique et sociale ou des fresques auxquelles l'histoire politique nous a accoutumés suivant des prismes idéologiquement dépourvus de neutralité. Ce sont les sensibili-

tés qui sont ici à l'honneur, dans la plupart des cas les non-dits de l'histoire, en même temps qu'un parti-pris des auteurs en faveur de ces relectures indispensables, de ces reconstructions voire de ces réélaborations de l'histoire nationale, comme le montrent aussi bien ces 'regards sur les sources' qui constituent la première partie, que les 'nouvelles sources pour de nouveaux regards' auxquelles mène la deuxième partie, témoignage d'une interdisciplinarité particulièrement bien menée.

Le dynamisme de l'école historique brésilienne, qui tire un parti flatteur de certaines lectures (école des Annales) mais ne se contente pas de suivre un modèle puisque ses représentants l'appréhendent en fonction des circonstances locales, s'impose dans cet ouvrage véritablement remarquable dans le contexte américaniste, si l'on considère l'extrême rareté des regards critiques portés sur les diverses productions nationales. La mise en perspective des thèmes et des objets de la recherche

historique fait que le pari engagé est tenu et même davantage, compte tenu des innombrables pistes de recherches ici ouvertes. En ce sens, on peut considérer que les différents chapitres de ce livre constituent en soi des histoires singulières mais pas moins fécondes des pratiques des historiens : c'est en effet l'évolution des pratiques des officiants eux-mêmes qui est prise en compte et non pas seulement l'objet de leur réflexion, la dimension politique de leur contenu, de leurs méthodes et de leurs pratiques : un pari hasardeux mais parfaitement réussi si l'on considère la question posée en introduction, à savoir si l'historiographie aurait valeur de simulacre. En ce sens, cet ouvrage constitue non seulement une excellente introduction à des problématiques extrêmement variées, mais représente également une réflexion riche d'enseignements sur l'écriture de l'histoire dans le cadre brésilien.

Frédérique Langue

VIENT DE PARAÎTRE AUX ÉDITIONS DU CNRS

***LA DICTATURE EMPÊCHÉE.
LA GRÈVE DE LA FAIM DES FEMMES DE MINEURS
BOLIVIE (1977-1978)***

JEAN-PIERRE LAVAUD

Le 18 décembre 1977, quatre épouses de mineurs boliviens, accompagnés de leurs enfants, démarrent une grève de la faim illimitée pour obtenir du gouvernement militaire du général Banzer une mesure d'amnistie générale. Trois semaines plus tard, environ 1200 grévistes supplémentaires, répartis dans les principales villes du pays, les accompagnent dans leur jeûne protestataire. Les mines sont en voie d'être paralysées ainsi que certains secteurs de l'activité industrielle. Des manifestations agitent les rues. L'Église enjoint le pouvoir de satisfaire les protestataires. Et finalement, non sans avoir essayé de venir à bout des grévistes par la répression, le gouvernement accorde l'amnistie générale ; les exilés reviennent au pays, les mineurs emprisonnés ou licenciés pour des raisons politiques retrouvent leur travail. Ce livre est une tentative d'explication aussi bien de la survenance de cette protestation non violente, enclenchée par des femmes, que de son double et spectaculaire succès. Succès quant à l'ampleur nationale de la mobilisation qu'elle suscite, et succès quant aux résultats obtenus, puisqu'elle parvient, au nom de la défense des droits de l'Homme, à desserrer l'étau de la dictature installée dans le pays depuis l'année 1971. Outre une contribution à la sociologie de l'événement protestataire, il éclaire le rôle des résistances civiles dans le retour à la démocratie en Amérique latine.