

doc
CA1
EA533
95P09
FRE

POLICY STAFF PAPER

Department of Foreign Affairs
and International Trade



Ministère des Affaires étrangères
et du Commerce international

CANADA

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

Stephen Wilson

Analyste des politiques

Direction des politiques économique et commerciale (CPE)

Groupe des politiques

Août 1995

95/09

SP67F

Les documents du Groupe des politiques ont pour objet d'encourager, parmi les responsables de la politique étrangère, les échanges sur les tendances et questions internationales. Les opinions exprimées dans ces documents ne sont pas nécessairement celles du gouvernement du Canada.

Prière d'adresser vos observations et vos questions concernant le présent document au Groupe des politiques (CPB), ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, 125, prom. Sussex, Ottawa (Ontario) K1A 0G2. (Tél. : (613) 944-0367; télécopieur : (613) 944-0375). On peut obtenir des copies de ce document en en faisant la demande au Centre InfoExport (SKI) du Ministère (1-800-267-8376; région d'Ottawa, tél. : (613) 944-4000; télécopieur : (613) 996-9709) en mentionnant le code SP67F.

An english version of the Paper is also available.

DEC 12 1995

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

ENSEMBLE OU SÉPARÉMENT : L'ARGENTINE, LE BRÉSIL ET L'ALENA

PARLIAM. DEPARTMENTAL LIBRARY
BIBLIOTHÈQUE DU PARLIAMENT

| | |
|--|----|
| Résumé | 2 |
| Executive Summary | 2 |
| 1. Introduction | 4 |
| 2. Un « marathon d'obstacles » : le Brésil, l'Argentine et l'avenir du MERCOSUR | 4 |
| 3. Des cheminements différents : la politique économique en Argentine et au Brésil | 6 |
| 4. L'impact des politiques économiques sur le MERCOSUR | 12 |
| 5. Le Brésil de nouveau à l'oeuvre — la présidence de Cardoso | 17 |
| 6. L'option de l'ALENA pour l'Argentine | 21 |
| 7. L'intégration économique avec les pays membres de l'ALENA | 22 |
| 7.1 Le commerce de marchandises | 22 |
| 7.2 L'investissement | 29 |
| 7.3 L'officialisation de la relation | 31 |
| 8. Les obligations de l'Argentine au sein du MERCOSUR et son éventuelle accession à l'ALENA | 32 |
| 8.1 Le commerce de produits | 32 |
| 8.2 L'investissement | 36 |
| 8.3 Le tarif extérieur commun | 39 |
| 8.4 La réciprocité | 41 |
| 9. Le jeu en vaut-il la chandelle? | 41 |
| 9.1 La garantie d'accès | 42 |
| 9.2 Les avantages économiques | 42 |
| 9.3 La reconnaissance | 43 |
| 9.4 L'entrée dans les ligues majeures | 43 |
| 10. Conclusion | 44 |

43 274603

Résumé

L'Argentine a l'une des économies les plus importantes de l'hémisphère occidental. Elle a enregistré dans les années 1990 une performance économique et commerciale supérieure dans l'ensemble. À cet égard, l'Argentine est l'un des pays les plus qualifiés pour accéder à l'ALENA. Cependant, en 1991, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay ont créé le marché commun du Cône sud, connu sous le nom de MERCOSUR. Le présent document examine les relations qu'entretient l'Argentine avec ses partenaires du MERCOSUR, particulièrement le Brésil, à la lumière de l'accession éventuelle de cette dernière à l'ALENA.

En dépit des efforts de libéralisation mis en oeuvre par le Brésil depuis 1994, la capacité de celui-ci de maintenir le cours de réformes économiques cohérentes n'a pas encore été suffisamment éprouvée. En conséquence, le présent document soutient que les différences de rythme et d'étendue entre les réformes de l'Argentine et celles du Brésil sont assez significatives pour mettre en doute le succès du MERCOSUR à long terme. Ce doute suffit à lui seul à nier jusqu'à un certain point l'utilité du MERCOSUR pour l'Argentine, particulièrement en ce qui a trait à l'investissement. Par conséquent, il est dans l'intérêt de l'Argentine d'envisager des arrangements commerciaux supplémentaires. Les liens économiques actuels et potentiels de l'Argentine avec les pays membres de l'ALENA font de son accession à cet accord, de préférence avec le Brésil, mais seule si nécessaire, une option réaliste et prometteuse. Les obligations contractuelles de l'Argentine envers ses partenaires du MERCOSUR compliqueraient une accession en solo; il s'agit toutefois d'obstacles qui pourront être surmontés s'il existe une volonté politique de le faire. En plus de chercher d'autres arrangements avec les pays membres du MERCOSUR, l'Argentine, en dépit de ces difficultés techniques, devrait examiner la possibilité d'accéder à l'ALENA. Elle en retirerait des avantages considérables.

Executive Summary

Argentina is one of the most important economies of the western hemisphere. Overall, it has developed a high quality economic and trade policy track record in the 1990s. In this respect, it is one of the countries most ready for accession to the NAFTA. However, in 1991 Argentina, Brazil, Paraguay and Uruguay created the Southern Cone Common Market, known as MERCOSUR. This Paper looks at Argentina's relations with its MERCOSUR partners, principally Brazil, in the light of the former's possible accession to the NAFTA.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

Despite liberalization efforts since 1994, Brazil's capacity to stay the course of coherent economic reform is still too recent and insufficiently tested. Consequently, this Paper argues that the differences in pace and extent of economic reform in Argentina and Brazil are significant enough to put the enduring success of the MERCOSUR in doubt. This doubt alone is sufficient to negate some of the value of MERCOSUR for Argentina, especially with regard to investment. As a consequence, it is in Argentina's interest to consider supplementary trading arrangements. Argentina's actual and potential economic links with the NAFTA countries make NAFTA accession a realistic and promising option, preferably together with Brazil but alone if necessary. Argentina's treaty-based obligations with its MERCOSUR partners would complicate a solo accession, but these obstacles can be overcome if the political will exists. In addition to seeking further accommodation within MERCOSUR, Argentina should therefore explore accession to the NAFTA despite these technical difficulties. The benefits would be considerable.

1. Introduction

Devant l'échec de l'interventionnisme économique à la fin des années 1980, les Argentins ont généralement reconnu la supériorité de l'économie de marché. Sous la direction du président Menem, l'Argentine a procédé à une libéralisation en profondeur de son économie grâce à laquelle elle possède aujourd'hui l'un des régimes les plus avancés de l'Amérique du Sud en matière de politique économique et commerciale¹.

Forte de sa réussite économique et de ses politiques économiques libérales, l'Argentine constitue un partenaire commercial et un marché d'investissement de choix pour les pays de l'ALENA. De plus, les politiques de l'Argentine sont généralement compatibles avec les disciplines de l'ALENA en matière de commerce et d'investissement. Il est tout à fait logique de penser que ce pays pourrait devenir membre de l'ALENA. Mais l'Argentine a choisi de mettre l'accent sur une politique commerciale privilégiant la constitution d'un marché commun, le MERCOSUR, avec ses voisins immédiats. Nous nous proposons de montrer comment les tensions entre l'Argentine et le Brésil au sein du MERCOSUR devraient amener l'Argentine à envisager son éventuelle adhésion à l'ALENA comme un complément à ses liens actuels avec son voisin le plus important, et de quels facteurs l'Argentine devra tenir compte au moment de prendre sa décision.

2. Un « marathon d'obstacles » : le Brésil, l'Argentine et l'avenir du MERCOSUR

D'un point de vue économique, il est logique d'encourager les échanges et les investissements entre pays voisins. L'accord du MERCOSUR découlant du traité d'Asunción de 1991 vise, objectif ambitieux, l'intégration de l'Argentine, du Brésil, du Paraguay et de l'Uruguay dans une même entité économique poursuivant une politique commerciale commune. De plus, la teneur de récents pourparlers entre pays voisins montre clairement que de nombreux décideurs au sein du MERCOSUR, en particulier au Brésil, voient dans ce marché commun les fondements d'une vaste entité économique englobant toute l'Amérique du Sud.

À bien des égards, le MERCOSUR est une réussite. Il s'agit incontestablement de l'accord de libéralisation des échanges le plus fructueux à avoir jamais été conclu en Amérique du Sud. L'accord comporte des mécanismes de règlement des différends en matière d'investissement et de commerce, ainsi que d'élimination des tarifs

¹ Pour une analyse détaillée de l'histoire économique récente de l'Argentine, voir Felipe A. M. de la Balze, *Remaking the Argentine Economy*, Council on Foreign Relations, New York, 1995.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

douaniers sur les échanges intérieurs. De 1990 à 1993, les échanges intra-MERCOSUR ont plus que doublé². Le MERCOSUR a retenu l'attention de nombreux investisseurs étrangers attirés par les possibilités qu'offre un grand marché unifié en Amérique du Sud.

Le MERCOSUR n'est pas uniquement une union économique. L'accord offre aux gouvernements du Cône sud un moyen de transcender leurs vieilles rivalités politiques afin de renforcer leurs relations par une collaboration économique directe. Certains des membres espèrent que le MERCOSUR ouvrira la voie, au-delà du traité d'Asunción, à la création d'une entité politique regroupant les États membres du marché commun.

Mais des doutes subsistent, et il reste encore bien des points à régler. Pendant la période de transition vers l'entrée en vigueur du MERCOSUR, des personnes influentes en Argentine ont déclaré estimer qu'il ne serait pas dans l'intérêt de leur pays d'adhérer au MERCOSUR dans sa forme actuelle compte tenu des disparités économiques entre le Brésil et l'Argentine et des problèmes que poserait la coordination de la politique économique. Jorge Blanco, président de l'Unión Industrial Argentina, a fait valoir dans une lettre adressée au ministre argentin de l'Économie en décembre 1993, qu'il serait impossible d'atteindre l'objectif du libre-échange et de la juste concurrence à l'échelle régionale du fait que :

L'industrie brésilienne bénéficie de réductions sur le prix de l'électricité et d'autres stimulants fiscaux, paie bon marché les matières premières que lui vendent les fournisseurs publics, et obtient des grandes banques le financement à long terme de ses exportations de biens d'équipement à des taux inférieurs à ceux du marché³.

Jorge Vilches, chroniqueur au *El Cronista*, le grand journal économique et d'affaires en Argentine, a écrit en novembre 1994 un article paru dans le *Wall Street Journal* :

Aussi favorable au Brésil que puisse paraître la conjoncture actuelle, il ne faut pas s'y méprendre. Le Brésil est toujours un géant malade aux prises avec une épouvantable bureaucratie, de graves tiraillements politiques intérieurs et vivant sous la menace bien réelle de se retrouver plongé dans l'hyperinflation. Le pays ne possède ni la stabilité, ni les techniques de pointe les plus répandues, ni la capacité de faire d'énormes investissements en capital, ni les marchés de classe moyenne qui lui permettraient de devenir le centre dont tout bloc

² À partir de données de l'ALADI dans C. William Robinson, *Mercosul What It Is, What It Does*, (ambassade du Canada à Brasília, 6 avril 1995), p. 3. L'acronyme du marché commun du Cône sud est MERCOSUL en portugais, et MERCOSUR en espagnol.

³ Richard Kessler, "Argentine Industry Seeking Delay in South America Free Trade", *Journal of Commerce*, 2 décembre 1993, p. 4A.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

commercial a besoin. Depuis 35 ans, plus d'une douzaine d'arrangements de commerce latino-américains ont échoué, la présence d'un géant industrialisé comme les États-Unis faisant cruellement défaut⁴.

Vilches laisse entendre dans son article que le ministre argentin des Finances, Domingo Cavallo, nourrissait les mêmes doutes.

S'il est impossible de maintenir un certain équilibre entre les politiques macroéconomiques des deux pays, les relations commerciales entre l'Argentine et le Brésil risquent de poser de graves problèmes malgré l'existence des règles du MERCOSUR en matière de commerce, et d'un tarif extérieur commun. Le jour où ils seront soumis à un important stress économique, les États membres du MERCOSUR pourraient avoir de la difficulté à accepter que leurs obligations en vertu du traité l'emportent sur leurs intérêts nationaux immédiats. C'est l'existence d'un tel danger que reconnaît le traité d'Asunción, où est soulignée l'importance de coordonner les politiques macroéconomiques. Aucune précision n'est malheureusement fournie dans le traité concernant la façon dont cette coordination devrait se faire.

3. Des cheminements différents : la politique économique en Argentine et au Brésil

Il existe effectivement certaines divergences entre l'Argentine et le Brésil sur les plans de la cohérence des politiques économiques et de l'engagement en cette matière. Une analyse comparative d'un vaste éventail de questions économiques révèle que la performance économique de l'Argentine est meilleure que celle de son voisin, et que le gouvernement brésilien intervient constamment davantage dans l'économie nationale. Cela ne signifie pas pour autant que l'Argentine n'a plus besoin d'opérer de nouvelles réformes. Certaines améliorations peuvent encore être apportées, notamment dans les systèmes financiers et administratifs. Le gouvernement ne pourra poursuivre encore bien longtemps sa politique actuelle qui consiste à fixer le taux de change du peso argentin par rapport au dollar américain, une politique qu'il lui faudra modifier tôt ou tard. Il reste que la réforme économique a de toute évidence été plus profonde et a porté davantage fruit en Argentine qu'au Brésil.

Sous l'administration Menem, l'Argentine a fait de nets progrès qui lui ont permis d'atteindre un degré élevé de responsabilité budgétaire. En 1994, le gouvernement fédéral a présenté un budget équilibré. La conjoncture a été moins favorable en 1995, compte tenu des répercussions de la crise du peso mexicain et de

⁴ Jorge A. Vilches, "The Americas: Latin Trade Agreements Could Shut Out NAFTA Members", *Wall Street Journal*, 25 novembre 1994, p. 9.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

l'amorce d'une récession en Argentine. Le gouvernement a réduit ses dépenses et augmenté les impôts. Les compressions budgétaires ont donné de bons résultats, le déficit enregistré au cours du premier trimestre de 1995 ayant été inférieur aux prévisions. Le budget de 1995 prévoit un excédent de 2 milliards de dollars US, une prévision peut-être trop optimiste⁵.

Par contraste, la situation financière du Brésil est nettement moins stable. En raison de la complexité des arrangements financiers en vigueur dans ce pays, il est difficile de déterminer avec précision l'importance du déficit du secteur public. Le gouvernement fédéral a adopté un système de comptabilité compliqué prévoyant la création d'un fonds d'urgence sociale auquel il a recours, un peu au mépris du principe de la transparence, pour interrompre le transfert des recettes fiscales aux États quand la constitution limite sa marge de manoeuvre financière. Ajoutons que les États et les administrations municipales, de même que bon nombre de sociétés d'État, enregistrent d'importants déficits distincts de celui du gouvernement fédéral⁶.

Il est généralement reconnu que la situation financière du Brésil représente le principal obstacle à une véritable réforme. Les recettes du gouvernement augmentent, mais ses dépenses s'accroissent encore plus rapidement. Par ailleurs, beaucoup de dépenses prévues en 1994 ont été remises à 1995 afin d'améliorer l'équilibre budgétaire du Brésil en 1994. On s'attend à ce que le pays enregistre un important déficit en 1995⁷.

⁵ "Argentina: EIU Economic Outlook", Economist Intelligence Unit, Reuter Business Briefing, 10 juillet 1995. Les provinces de l'Argentine constituent un secteur de faiblesse financière. Précisons toutefois qu'en 1994, leur déficit conjugué de 3,7 milliards de dollars ne correspondait qu'à 0,5 % du PIB. La BID a récemment consenti à l'Argentine un prêt de 750 millions de dollars US affecté à la restructuration des banques provinciales, principale source de la faiblesse financière des provinces. Voir "IADB Approves \$750 Million Loan For Argentina", Reuter News Service, 10 mai 1995; "Menem Battles With States to Cut Costs", Economist Intelligence Unit, Reuter Business Briefing, 23 mai 1995.

⁶ Dans son Rapport sur le développement dans le monde 1994, la Banque mondiale estime que le déficit du gouvernement central du Brésil s'est élevé à 1 % du PIB en 1993. Le FMI fait néanmoins l'observation suivante : « ... Les insuffisances de la couverture statistique des administrations régionales et locales obligent à utiliser des données portant sur l'administration centrale. De ce fait, la présentation statistique de l'allocation des ressources entre divers emplois est sujette à de sérieuses distorsions ou sous-estimations, surtout pour les pays dont les administrations régionales et locales jouissent d'une autonomie considérable et sont responsables d'un grand nombre de services économiques et sociaux. » Rapport sur le développement dans le monde 1994, Banque mondiale, 1994, p. 249.

⁷ "Brazil: Economist Intelligence Unit Outlook", Reuter Business Briefing, 5 juin 1995.

Ensemble ou séparation : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

Ces dernières années, l'Argentine a franchi des étapes importantes dans la réforme de sa fiscalité. Le gouvernement Menem s'est employé à augmenter ses recettes en créant de nouveaux impôts importants tels la taxe sur la valeur ajoutée (TVA), et il a adopté des mesures destinées à améliorer l'administration fiscale⁸. C'est ainsi que le pourcentage du PIB de l'Argentine représenté par les recettes de l'État s'est élevé à 16 % in 1990⁹. Le taux d'imposition sur les gains des sociétés est de 30 %. On ne s'attend pas à ce que ce taux soit augmenté, ni à ce que soient créés de nouveaux impôts sur le revenu des sociétés¹⁰.

Au Brésil, les impôts représentent environ 22,5 % du PIB. Comptant plusieurs niveaux d'imposition et plus de 50 impôts différents, le régime fiscal a été décrit comme étant « [traduction] un chaos d'impôts en cascade, de déductions, de méthodes d'évasion fiscale, d'échappatoires et d'omissions pures et simples de payer¹¹ ». À la faveur de la réforme de la fiscalité en janvier 1995, le taux d'imposition moyen sur le revenu des sociétés est passé de 49,5 % à 56 % au Brésil¹². Le fait que les impôts sur les revenus des sociétés sont plus élevés au Brésil qu'en Argentine encourage les entreprises étrangères à investir de préférence en Argentine¹³.

Dans l'histoire récente du Brésil, les déficits chroniques du secteur public ont provoqué une importante inflation des prix. Du début à la fin des années 1990, le taux d'inflation a en conséquence été constamment plus élevé au Brésil qu'en Argentine¹⁴. En adoptant en 1994 son plan de stabilisation du real établissant plus ou moins la

⁸ Shome Parthasarathi, "Tax Reform in Latin America", *Finances et développement*, mars 1995, p. 16.

⁹ Ibid.

¹⁰ "Argentina: EIU Corporate Tax Regulations", *Reuter News Service*, 30 mai 1995.

¹¹ "Brazil Survey", *The Economist*, 29 avril 1995, p. 13. Département d'État des États-Unis, *Economic Policy and Trade Practices: Brazil*, 19 juillet 1994. (CD-Rom de la National Trade Data Bank)

¹² "Brazil: Change of Address", *Economist Intelligence Unit Business Latin America*, février 1995.

¹³ Ibid.

¹⁴ Pour la période 1991-1993, on a calculé à l'aide d'un déflateur du PIB que le taux d'inflation avait été de 995 % au Brésil et de 43,5 % en Argentine. En 1994, ce taux a été de 2192 % au Brésil, et de 1,5 % en Argentine. Banque mondiale, *Les Perspectives économiques mondiales et les pays en développement 1995*, Washington, D.C., avril 1995, p. 80.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

parité du real avec le dollar américain, le gouvernement brésilien a fait reculer le taux d'inflation, qui demeure néanmoins plus élevé qu'en Argentine par une marge importante. Par exemple, on a estimé que le taux d'inflation *mensuel* au Brésil était de 3,5 % en juillet 1995,¹⁵ comparativement à un taux *annuel* qui devrait osciller entre 3 et 3,5 % en Argentine, en 1995¹⁶.

En Argentine, où le taux de change est fixe, le peso vaut un dollar américain. Il n'existe pas de contrôle des devises. Tout en ayant permis de mater l'hyperinflation d'une manière transparente, ce système comporte certains inconvénients : il manque de souplesse, et il se prête difficilement aux ajustements destinés à combler les écarts accumulés entre les mouvements de prix extérieurs et intérieurs, écarts qui risquent d'avoir des répercussions négatives sur la balance des paiements. Il convient de signaler que la Banque centrale a résisté aux pressions en maintenant la parité entre le peso et le dollar pendant la « crise du peso » qui a éclaté au Mexique en décembre 1994.

Le Brésil vient lui aussi de rattacher sa monnaie, le real, au dollar, mais de façon beaucoup moins précise et avec une moins grande transparence. La Banque centrale achète et vend des dollars US à l'intérieur d'une marge de fluctuation rendue publique. De février à juillet 1995, cette marge de fluctuation a été abaissée à trois reprises, ce qui correspond dans les faits à une dévaluation du real. Le dernier rajustement de la marge de fluctuation du taux de change a été annoncé le 22 juin, soit le lendemain du jour où le président Cardoso avait déclaré que le Brésil ne modifierait pas son taux de change. Cette annonce a entraîné une dévaluation du real de 6 %¹⁷.

Le gouvernement Menem a aussi entrepris un programme de privatisation couronné de succès. Ce programme qui se poursuit toujours a eu pour effet de réduire sensiblement la participation du gouvernement argentin à l'économie nationale. En juin 1994, les privatisations avaient déjà rapporté plus de 9,7 milliards de dollars en espèces au gouvernement, et permis de retrancher 13,4 milliards de dollars de la dette publique¹⁸.

¹⁵ "Brazil Rates Seen Steady, Inflation a Concern", Reuter News Service, 12 juillet 1995.

¹⁶ "Argentina's Menem Declares War on Tax Evasion", Reuter News Service, 13 juillet 1995.

¹⁷ "Brazil Exchange Band Move a Devaluation - Analysts", Reuter News Service, 23 juin 1995. "Currency Devalued Again to Curb Deficit", Australian Financial Review, Reuter Business Briefing, 26 juin 1995.

¹⁸ Felipe A. M. De La Balza, *Remaking the Argentine Economy*, Council on Foreign Relations Press, New York, 1995, pp. 91, 96.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

Parallèlement à son programme de privatisations, le gouvernement Menem s'est employé à réduire la réglementation de l'économie par l'État. Le contrôle des salaires a été aboli; les contrôles des prix ont été libéralisés; dix organismes de réglementation et les mécanismes de réglementation relevant d'eux ont été éliminés; les programmes de promotion sectorielle en faveur des industries de l'acier, de la construction navale et de l'aéronautique ont pris fin, et une foule de règlements régissant la vente de produits et services ont cessé d'exister. Si la réglementation fédérale de l'activité économique a nettement régressé, certains règlements édictés par les provinces et les municipalités continuent de nuire à l'efficacité économique¹⁹.

Pour sa part, le gouvernement brésilien exerce son influence sur une bonne partie de l'activité économique brésilienne par l'intermédiaire de sociétés d'État établies dans de nombreux secteurs clés. L'État possède des intérêts considérables dans les secteurs des banques, de l'industrie et des transports. Le gouvernement Cardoso a entrepris de faire modifier la constitution afin de mettre un terme au monopole de l'État dans les secteurs du pétrole, de l'exploitation minière et des télécommunications. Si les administrations Collor et Franco ont procédé à certaines privatisations (dont celles d'aciéries et de sociétés pétrochimiques)²⁰, l'État possède encore la majorité de ses intérêts dans l'économie²¹. L'actuel gouvernement Cardoso espère privatiser une bonne partie de l'économie, mais les choses progressent lentement. La privatisation en juillet 1995 de la société Escelsa, une compagnie de distribution d'électricité, a constitué la première privatisation depuis l'arrivée au pouvoir du président Cardoso²². Mis à part les intérêts que possède l'État dans une bonne partie de l'économie, le Brésil continue de réglementer directement l'activité

¹⁹ Ibid., pp. 99-104.

²⁰ "Brazil: Survey - The Many Virtues of Privatization - Slimming the State", *The Economist*, 29 avril 1995, sur Reuter News Service.

²¹ Une étude réalisée récemment par la fondation Getulio Vargas sur les 500 principales sociétés brésiliennes classées selon leur chiffre d'affaires et leurs actifs a révélé que des entreprises publiques constituaient 62 % des actifs de ces sociétés. "State Sector Still Dominates Brazil Economy - Survey", Reuter News Service, 2 août 1995.

²² "Brazil Heads for 'New Dimension' in Privatization", Reuter News Service, 4 juillet 1995.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

commerciale²³. La réglementation des prix, qui a longtemps constitué un moyen de lutter contre l'inflation, demeure l'outil privilégié dans certaines circonstances²⁴.

L'Argentine encourage l'investissement étranger dans presque tous les secteurs de son économie, et elle n'impose ni restrictions ni prescriptions de résultats aux investisseurs étrangers²⁵. Ceux-ci sont libres d'acheter et de vendre des devises sur le marché local et ne paient pas d'impôts sur les dividendes ni sur les profits²⁶.

Tout comme l'Argentine, le Brésil a longtemps nourri une certaine méfiance à l'endroit des investisseurs étrangers. Mais contrairement à son voisin, il continue d'imposer d'importantes restrictions et conditions aux investisseurs étrangers en dépit de récents efforts de libéralisation. Dans certains secteurs, la participation étrangère au capital-actions demeure limitée et certaines prescriptions relatives à la teneur en éléments locaux subsistent, tout comme les liens entre l'accès à certains stimulants et les résultats à l'exportation²⁷. Le gouvernement conserve le pouvoir d'interdire le rapatriement des profits advenant une chute des réserves internationales, et d'imposer les investissements étrangers s'il juge que ces investissements exercent une pression inflationniste « induite »²⁸.

Depuis les années 1980, l'Argentine et le Brésil ont tous deux fait des progrès considérables en vue de libéraliser leurs échanges, à la fois en réduisant leurs tarifs et en éliminant certaines barrières non tarifaires²⁹. L'accord portant création du MERCOSUR représente évidemment l'élément principal de la politique commerciale du

²³ Investing, Licensing and Trading Conditions Abroad, Brazil, The Economist Intelligence Unit, janvier 1995, p. 6.

²⁴ Département d'État des États-Unis, Economic Policy and Trade Practices: Brazil, 19 juillet 1994. (CD-Rom de la National Trade Data Bank)

²⁵ "Foreign-investment regulations", Business Latin America, 13 mars 1995, p. 4.

²⁶ Département d'État des États-Unis, Economic Policy and Trade Practices: Argentina, 19 juillet 1994 (CD-Rom de la National Trade Data Bank); "Foreign Investment Regulations", Business Latin America, 13 mars 1995, p. 5.

²⁷ Département d'État des États-Unis, Economic Policy and Trade Practices: Brazil, 19 juillet 1994. (CD-Rom de la National Trade Data Bank)

²⁸ Patricia Saldanha, "Brazil Won't Use Tax Mechanism on Foreign Investment Right Away", Journal of Commerce, 8 mars 1994, p. 4A.

²⁹ Voir le chapitre 1 de Progrès de la réforme structurelle, OCDE, Paris, 1992.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

Brésil comme de l'Argentine. Cet accord fixe un tarif extérieur commun (TEC) oscillant entre 0 et 20 % sur la plupart des importations en provenance de pays non membres d'ici l'an 2001, et sur toutes les importations d'ici l'an 2006. En janvier 1995, le TEC s'appliquait à 85 % des postes tarifaires. Le Brésil et l'Argentine ont chacun une liste d'exceptions nationales à l'application du tarif extérieur commun. Des exceptions générales s'appliquent également aux secteurs des biens d'équipement, des télécommunications et de l'informatique³⁰. Ces exceptions disparaîtront progressivement jusqu'à ce que l'application du TEC devienne universelle. En mai 1995, la liste brésilienne d'exceptions à l'application du TEC comportait 93 postes tarifaires à 70 %.

L'Argentine et le Brésil continuent tous deux d'imposer des barrières non tarifaires aux importations de produits et de services. On peut dire que les barrières brésiliennes sont beaucoup plus élevées du fait que le gouvernement fédéral, les États et les municipalités, de même que les sociétés d'État, sont fortement encouragés à acheter des produits et des services brésiliens. Étant donné la grande place qu'occupent ces entités dans l'économie nationale, la politique concernant les marchés publics constitue une importante barrière aux importations de produits et de services³¹.

4. L'impact des politiques économiques sur le MERCOSUR

Nous venons de voir que l'économie de l'Argentine s'est davantage rapprochée de l'objectif de la libéralisation des échanges que celle du Brésil. Les résultats sont proportionnels aux progrès réalisés. Depuis 1991, le PIB réel par habitant a enregistré une croissance plus élevée en Argentine qu'au Brésil³². Au Brésil, plus de 40 % de la population vit dans la pauvreté, comparativement à 18 % en Argentine³³. S'il veut se

³⁰ De plus, le commerce entre l'Argentine et le Brésil dans le secteur de l'automobile, qui est géré, constitue une exception à l'application du TEC.

³¹ Pour un examen récent des barrières aux échanges en Argentine et au Brésil, voir United States Trade Representative, 1995 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers, Washington, D.C., 1995.

³² Pour la période 1991-1993, les taux de croissance annuelle du PIB réel par habitant ont été de -0,5 % au Brésil et de 6,6 % en Argentine. En 1994, ils étaient de 2,6 % au Brésil et de 4,7 % en Argentine. Banque mondiale, Les perspectives économiques mondiales et les pays en développement, Washington, D.C., avril 1995, p.79.

³³ Shahid Javed Burki et Sebastian Edwards, "Consolidating Economic Reforms in Latin America and the Caribbean", Finances et développement, mars 1995, p. 8. Ces chiffres sont ceux de 1992 dans le cas du Brésil, et de 1993 dans celui de l'Argentine.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

hisser au niveau de l'Argentine, le Brésil doit de toute évidence libéraliser davantage son économie, une entreprise qui ne sera pas facile. Or c'est de ces réformes que dépend l'avenir du MERCOSUR.

Les dissemblances entre les politiques économiques de l'Argentine et du Brésil pourraient nuire de différentes manières aux relations entre les deux pays au sein du MERCOSUR. D'un point de vue général, les efforts visant à établir et à faire appliquer une politique commune en matière de commerce extérieur seront constamment contrés à moins qu'il n'y ait un minimum de convergence des politiques et des pratiques économiques nationales. Pour être plus précis, les conditions plus favorables à l'investissement en Argentine encourageront les entreprises étrangères intéressées à approvisionner le marché du MERCOSUR à investir d'abord dans ce pays. Cette situation par ailleurs intéressante du point de vue de l'Argentine ne manquera pas de créer un grand malaise au Brésil. Tout indique que l'Argentine jouit déjà d'un certain avantage. L'auteur d'un rapport récent de Reuter note que « [traduction] les manufacturiers préfèrent s'établir en Argentine plutôt qu'au Brésil depuis que la libéralisation des échanges entre les deux pays s'est engagée pour de bon l'an dernier³⁴. » D'après les données statistiques sur les flux de capitaux étrangers, les investissements effectués en Argentine ont été beaucoup plus importants que ceux dont a bénéficié le Brésil³⁵.

Selon différentes sources, les investisseurs étrangers sont nombreux à estimer que la conjoncture leur est plus favorable en Argentine qu'au Brésil. Dans une étude publiée récemment, le McKinsey Global Institute laisse entendre que les investisseurs internationaux sentent que l'environnement créé par la politique économique diffère nettement selon que l'on se trouve en Argentine ou au Brésil. Dans un sondage effectué en 1994 par McKinsey, les investisseurs se seraient entendus pour dire que l'Argentine offre un cadre politique et économique axé sur les besoins du marché, et un régime financier libéral. Aux yeux de la majorité des investisseurs, la situation économique et politique qui règne au Brésil n'est pas favorable aux affaires, et le système financier brésilien est restrictif. Les auteurs du rapport arrivent à la conclusion

³⁴ "Brazil, Argentina Car Dispute Threatens Trade Group", Australian Financial Review, Reuter Business Brief, 23 juin 1995.

³⁵ Les flux cumulés d'investissement direct en Argentine pour 1990-1992 se sont élevés à 9,7 milliards de dollars US, comparativement à 4 milliards de dollars US au Brésil. Investissement direct étranger, pays de l'OCDE et économies dynamiques d'Asie et d'Amérique latine, OCDE, Paris, 1995, p. 27. Les influx totaux de capitaux privés en 1993 se sont élevés à 15,1 milliards de dollars US en Argentine (12 % du PIB), comparativement à 13,4 milliards de dollars US au Brésil (4,4 % du PIB). Banque mondiale, Les perspectives économiques mondiales et les pays en développement, Washington, D.C., avril 1995, p. 84.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

que le Brésil n'aurait qu'une capacité limitée d'attirer les capitaux par rapport à la taille de son économie³⁶. L'Economist Intelligence Unit fait sensiblement les mêmes constatations dans un rapport récent³⁷.

De plus, les mesures adoptées ces derniers mois par le Brésil dans le but de protéger son industrie automobile montrent comment la concurrence entre pays soucieux d'attirer les investisseurs peut amener certains gouvernements à mal juger la situation, par exemple en adoptant des mesures protectionnistes au lieu de privilégier des réformes et des ajustements sur le plan intérieur. En mars 1995, le Brésil a porté temporairement (pour une période pouvant atteindre un an, selon le décret) à 70 % les tarifs douaniers sur 109 produits provenant de l'extérieur de la région, dont plusieurs produits automobiles³⁸. Constatant que cette majoration des tarifs ne réduisait pas les importations d'automobiles autant qu'il le souhaitait, le gouvernement brésilien a contingenté les importations pour le reste de l'année à 50 % des automobiles importées jusqu'à la date de ce nouvel ajustement. L'an prochain, les importations des fabricants d'automobiles possédant des usines au Brésil seront limitées à un certain pourcentage de leurs exportations³⁹. Ajoutons que le Brésil a réduit les tarifs douaniers sur les importations de pièces automobiles, une mesure également contraire au principe du tarif extérieur commun du MERCOSUR.

Il est difficile de dire quel impact le contingentement des importations automobiles brésiliennes aura à moyen ou à long terme sur les exportations automobiles de l'Argentine. L'Argentine et le Brésil se sont mis d'accord pour que ce contingentement ne s'applique pas aux importations en provenance de l'Argentine pendant le reste de 1995. Les deux pays essaieront de trouver un terrain d'entente d'ici la fin de l'année⁴⁰.

³⁶ The Global Capital Market: Supply, Demand, Pricing and Allocation, McKinsey Global Institute, Washington, D.C., 4 novembre 1994, pp. 4-5.

³⁷ "Brazil: Investment - MNCs Find Doing Business Expensive - EIU Business Briefing", Economist Intelligence Unit, Reuter Business Brief, 11 avril 1995.

³⁸ Ces tarifs s'appliquent à des produits de consommation durables tels des appareils électroménagers, de même qu'aux automobiles. Voir C. William Robinson, Mercosul What It Is, What It Does, ambassade du Canada à Brasilia, 6 avril 1995, p. 15. Les nouveaux tarifs majorés ont par la suite été ajoutés à la liste brésilienne des exceptions nationales au tarif extérieur commun.

³⁹ Angus Foster, "Deficit Drove Brazil Car Curbs", Financial Times, 15 Juin 1995, p. 4.

⁴⁰ "Brazil, Argentina Defuse Auto Imports Row", Reuter News Service, 12 juillet 1995.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

À cause de ce différend, les relations entre l'Argentine et le Brésil sont devenues si tendues que la ministre brésilienne de l'Industrie et du Commerce s'est sentie obligée de nier l'existence d'une « guerre de l'investissement » entre son pays et l'Argentine dans le secteur de l'automobile, dont l'enjeu se chifferrait à plusieurs milliards de dollars. Or sa description de la situation ne concorde pas avec ce démenti :

Nous nous trouvons devant une situation asymétrique au regard du traitement accordé aux secteurs brésilien et argentin de l'automobile. Nous essayons de trouver comment négocier au sein du MERCOSUR des règles communes correspondant exactement aux conditions propres à attirer les investisseurs... Ces règles vont être très symétriques⁴¹.

Il y a lieu de se demander comment on arrivera à une telle symétrie, et qui paiera la note.

Les fabricants d'automobiles argentins sont très inquiets. Au milieu de 1995, le responsable des relations avec les investisseurs chez Autolatina, titulaire de licence pour Volkswagen et Ford, a déclaré : « Tous les investissements annoncés en Argentine dépendent du MERCOSUR⁴² ». Mauricio Marcri, président de Sevel, titulaire de licence pour Fiat et Peugeot en Argentine, a dit pour sa part : « Si des quotas sont imposés, il n'y a pas de MERCOSUR ... Il ne restera plus à l'Argentine qu'à se retirer du MERCOSUR⁴³ ». Aux yeux de nombreux observateurs, ces modifications aux règles d'importation sont une tactique employée par le gouvernement brésilien dans le but d'encourager les entreprises à investir au Brésil plutôt qu'en Argentine⁴⁴. Le triomphalisme affiché par le ministre brésilien du Plan, José Serra, qui a accueilli l'annonce de nouveaux investissements de Volkswagen et de Fiat au Brésil en s'écriant : « Nous avons remporté la bataille de l'investissement dans le secteur de l'automobile⁴⁵ », donne une certaine crédibilité à cette analyse.

⁴¹ "Brazil, Argentina Not in "Investment War" - Minister", Reuter News Service, 22 juin 1995.

⁴² "Argentina, Wobbly Mercosur Rules Worry Argentine Car Makers", Reuter News Service, 6 juin 1995.

⁴³ "Argentine Carmaker Says Brazil Could Bury Mercosur", Reuter News Service, 4 juillet 1995.

⁴⁴ "Brazil, Argentina Car Dispute Threatens Trade Group", Australian Financial Review, Reuter Business Brief, 23 juin 1995.

⁴⁵ "Brazil Nabs \$550 million Investments from Automakers", Reuter News Service, 11 juillet 1995.

Sauf quand sont adoptées des mesures artificielles comme le contingentement des importations d'automobiles décrété par le Brésil, l'Argentine est mieux placée que le Brésil pour attirer les investissements étrangers, sa politique économique axée sur la libéralisation des échanges créant une conjoncture plus favorable aux affaires. Poursuivre une telle politique après des décennies d'interventionnisme économique a constitué une véritable épreuve pour l'Argentine. Si le MERCOSUR doit favoriser une croissance axée sur la concurrence et l'économie de marché, c'est au Brésil qu'il devrait revenir d'améliorer la qualité de son environnement économique au lieu d'adopter des mesures protectionnistes propres à contrer les efforts consentis par l'Argentine. À moins que le Brésil n'entreprenne une réforme en profondeur de son économie qui permettrait de parvenir rapidement à la symétrie souhaitée entre les politiques des deux pays, des confrontations semblables au différend sur les importations d'automobiles continueront probablement de nuire au bon fonctionnement du MERCOSUR.

Le danger que les exportations brésiliennes à bas prix ne portent un dur coup à l'industrie argentine constitue un autre problème de taille dans le contexte du MERCOSUR. Au début des années 1990, «[traduction] l'Argentine a été inondée de produits brésiliens bon marché⁴⁶ ». Bien des gens en Argentine ont alors pensé que les exportateurs brésiliens avaient été en mesure de vendre leurs produits à des prix inférieurs à ceux de leurs concurrents argentins en raison du taux d'inflation élevé au Brésil, et de ses répercussions sur le taux de change du peso par rapport au real. Dans une lettre adressée au ministre argentin de l'Économie en 1993, le président de l'Unión Industrial Argentina s'est plaint de ce que «[traduction] le secteur industriel brésilien... fait jouer l'inflation annuelle dans les quatre chiffres en sa faveur en maintenant les hausses de prix à un niveau supérieur à celui des augmentations de salaires, et en se servant d'un cruzeiro n'ayant pratiquement aucune valeur pour vendre à des prix inférieurs à ceux de nos producteurs [argentins]⁴⁷. » Afin de freiner l'érosion de la balance commerciale, l'Argentine a adopté à l'époque une série de mesures temporaires destinées à limiter les importations en provenance du Brésil⁴⁸. Le plan de stabilisation du real a effectivement réduit l'inflation, mais selon certaines personnes, la possibilité que celle-ci reprenne de plus belle en l'absence d'une réforme en profondeur de la fiscalité brésilienne est bien réelle. Si l'Argentine devait à nouveau

⁴⁶ R. G. Dearden, R. J. Hofley et J. Lagos, "The Mercosur Integrates South American Economies", *NAFTA Watch*, 16 mars 1994, p. 7.

⁴⁷ Richard Kessler, "Argentine Industry Seeking Delay in South America Free Trade", *Journal of Commerce*, 2 décembre 1993, p. 4A.

⁴⁸ Dearden, Hofley et Lagos, "The Mercosur", p. 7.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

être inondée de produits brésiliens à bas prix, les relations entre les deux pays seraient sérieusement ébranlées⁴⁹.

Le danger qui risque le plus de se matérialiser est celui que les crises à répétition ne créent un climat d'incertitude peu favorable aux affaires dans l'ensemble des pays du MERCOSUR. À défaut de règles stables propices à l'instauration d'un climat de certitude, ni les entreprises nationales ni les sociétés étrangères ne seront encouragées à investir. Tout degré d'instabilité grave dans les pays du MERCOSUR risque donc de nuire à la capacité de la région d'encourager l'investissement direct, un objectif clé de l'accord. L'Argentine a particulièrement intérêt à chercher une solution à ce problème. Les investisseurs internationaux que préoccupe l'instabilité constante dans les pays du MERCOSUR pourraient en effet décider de n'investir ni en Argentine ni au Brésil en dépit du fait que les conditions favorables à l'investissement étranger soient réunies en Argentine. Si la région est perçue comme étant instable et caractérisée par un manque d'homogénéité des politiques, malgré que le Brésil en soit en pratique responsable, l'Argentine pourrait elle aussi en subir les conséquences. Du point de vue de l'Argentine, les problèmes au sein du MERCOSUR risquent de compromettre non seulement ses rapports commerciaux avec le Brésil, mais aussi la participation étrangère à son activité économique de manière générale.

5. Le Brésil de nouveau à l'oeuvre - La présidence de Cardoso

Les décideurs brésiliens reconnaissent en grand nombre la nécessité d'opérer des réformes en profondeur. Le ministre brésilien des Finances a lancé récemment un appel en faveur « [traduction] de réformes urgentes et durables notamment dans les secteurs de la fiscalité, de la sécurité sociale et de la fonction publique de façon à mettre un terme à l'inflation chronique⁵⁰ ». La question qui se pose est celle de savoir non pas si le besoin de réformes économiques au Brésil est reconnu, mais bien si ces réformes peuvent être opérées assez rapidement et suffisamment en profondeur pour

⁴⁹ Le Brésil n'est pas le seul pays à avoir manqué à ses obligations dans le cadre du MERCOSUR. En mars 1995, « [traduction] l'Argentine a réinstitué sa "taxe statistique" fixée à 3 % sur toutes les importations de pays tiers, à l'exception des animaux de reproduction, des semences, des combustibles minéraux, du papier, des livres et des journaux, des biens d'équipement et du matériel informatique et de télécommunications, auxquels s'applique une taxe de 0 % (aucun engagement n'a encore été pris d'éliminer progressivement cette taxe). Dans les faits, cela signifie ... que l'Argentine refuse d'appliquer intégralement le TEC (c'est-à-dire que les taxes à l'importation par poste tarifaire excéderont de 3 % le TEC), sauf dans le cas des importations sur lesquelles s'applique une "taxe statistique" de 0 %. » C. William Robinson, *Mercosul What It Is, What It Does*, ambassade du Canada à Brasília, 6 avril 1995, p. 15.

⁵⁰ "Brazil Economic Stability A Long-Term Job - Malan", Reuter News Service, 27 juin 1995.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

que l'on n'ait plus à craindre que les différences économiques entre l'Argentine et le Brésil ne compromettent la réussite du MERCOSUR. Pour reprendre les mots employés par Malan, l'effort de réforme de l'économie brésilienne est plus qu'« un simple marathon; c'est un marathon d'obstacles⁵¹ ». Ce qu'il faut se demander, c'est si le Brésil terminera son marathon dans les délais voulus pour éviter de graves dommages au MERCOSUR.

Cela ne signifie pas que le président Cardoso et son équipe ne progressent pas dans la bonne direction. Dans l'ensemble, Cardoso a réussi à faire adopter ses premières réformes constitutionnelles par le Congrès malgré une forte opposition. Grâce à ces réformes, la mainmise de l'État sur l'économie se relâche. À la mi-août 1995, le Sénat brésilien avait approuvé des amendements constitutionnels devant éliminer les distinctions entre entreprises nationales et entreprises étrangères inscrites dans la constitution, autoriser les compagnies privées à faire la distribution du gaz transporté par gazoduc, permettre à des entreprises étrangères de pratiquer le cabotage, c'est-à-dire de transporter des voyageurs (mais non des marchandises) entre des ports brésiliens, et briser le monopole exercé par la société d'État Telebras dans le secteur des télécommunications. Le Sénat étudie toujours une proposition d'amendement destiné à mettre fin au monopole de la société pétrolière d'État Petrobras dans les secteurs de la prospection, du raffinage et de la vente du pétrole et des produits du pétrole⁵².

Une réforme plus radicale de la constitution brésilienne s'impose néanmoins si l'on veut vraiment transformer l'économie du Brésil. Le secteur où le besoin d'une réforme est le plus grand est probablement celui de la fiscalité. L'usage auquel 90 % des impôts doivent servir est dicté par la constitution, d'où la difficulté de réduire les dépenses. Les déficits qui en découlent exercent une forte pression inflationniste sur l'économie⁵³. Le président Cardoso souhaite apporter à la constitution des amendements qui permettraient de redéfinir les rapports financiers entre le gouvernement fédéral et les paliers administratifs inférieurs afin de simplifier la fiscalité et de rationaliser le système de sécurité sociale⁵⁴.

⁵¹ Ibid.

⁵² "Congress Approves Constitutional Amendments", ZTGR2066, ambassade du Canada à Brasília, télex non classifié, 10 août 1995; "Brazil Senate OKs Ending State Telecom Monopoly", Reuter News Service, 10 août 1995.

⁵³ "Brazil President Marks Economic Wins, Faces Battles", Reuter News Service, 30 juin 1995.

⁵⁴ Département d'État des États-Unis, Economic Policy and Trade Practices: Brazil, 19 juillet 1994. (CD-Rom de la National Trade Data Bank)

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

La libéralisation de l'économie brésilienne progresse lentement et par à-coups. L'absence d'un consensus sur l'orientation à donner à la politique économique explique en partie cette lenteur. Selon de nombreux observateurs, le ministre du Plan, José Serra, auquel la presse prête des liens avec les intérêts industriels de São Paulo, et la ministre de l'Industrie, Dorothea Werneck, appuieraient des politiques protectionnistes favorables aux intérêts de l'industrie brésilienne.

Cette ambivalence concernant le rôle de l'État dans l'économie se manifeste aussi au Congrès du Brésil. La discipline de parti n'y est pas très forte, non plus que la loyauté envers le parti, et l'opportunité de privatiser des entreprises d'État clés ne fait pas l'objet d'un ferme consensus⁵⁵. Le président Cardoso s'est plaint du fait que son propre parti (le Parti social-démocrate brésilien) n'appuie pas comme il le souhaiterait les réformes économiques soumises au Congrès⁵⁶. La même semaine où ils ont approuvé le premier groupe d'amendements constitutionnels proposé par Cardoso, les législateurs brésiliens se sont prononcés sur un projet de loi qui aurait fixé les taux d'intérêt à 12 % par décision autoritaire de la législature. Le projet de loi a été rejeté, mais le simple fait qu'une proposition en bonne et due forme ait été présentée montre bien que de nombreux décideurs brésiliens sont convaincus de l'efficacité de l'intervention de l'État dans l'économie.

Parmi les obstacles auxquels se heurtent les réformateurs brésiliens figure l'évidente difficulté d'opérer des réformes dans un pays aussi vaste, complexe et hétérogène que l'est le Brésil. Par contraste, le président Menem et les réformateurs argentins pouvaient s'appuyer sur un fort consensus concernant la nécessité de réformes radicales dans le sens d'une libéralisation des échanges, et sur le soutien d'une population relativement peu nombreuse et homogène. Si l'on songe aux difficultés plus grandes qu'auront à surmonter les réformateurs brésiliens, il ne serait pas réaliste de s'attendre à ce que les réformes progressent au même rythme qu'elles ont été réalisées en Argentine.

Voyons deux exemples qui montrent à quel point les difficultés rencontrées par les réformateurs brésiliens influent sur la rapidité et la portée des réformes. Par rapport à Menem, Cardoso ne montre pas d'empressement à privatiser. Nous avons vu précédemment que la privatisation en juillet 1995 de la société Escelsa, une compagnie de distribution d'électricité, était la première depuis l'arrivée au pouvoir de Cardoso en janvier de la même année. Cardoso a choisi la voie de la prudence en matière de privatisation. Il a dit que son gouvernement mettrait deux ans à se départir

⁵⁵ "Business Outlook Brazil", Business Latin America, 22 mai 1995, p. 4.

⁵⁶ "Brazil Chief Urges His Party to Back Econ Reforms", Reuter News Service, 4 juillet 1995.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

de la Companhia Vale do Rio Doce, la compagnie qui exploite les mines de fer, d'or et de manganèse, dont la vente devrait constituer l'une des plus importantes privatisations au Brésil. Si Cardoso prévoit un tel délai, c'est qu'il craint de voir le Congrès tenter d'annuler sa décision⁵⁷. Compte tenu du temps que Cardoso entend prendre pour procéder aux privatisations, il serait étonnant que l'État se retire de l'économie aussi rapidement qu'en Argentine. Il faut donc s'attendre à une privatisation partielle qui sera moins une source de dynamisme économique qu'elle l'a été en Argentine.

Toujours par contraste avec Menem, Cardoso n'a pas réussi à imposer des réformes constitutionnelles clés. Ce qui importe sans doute le plus, c'est qu'il n'a pas encore proposé d'amendements destinés à élargir l'assiette fiscale. Il s'ensuit que le budget du gouvernement dépend de mesures de financement d'urgence qui cesseront de s'appliquer à la fin de l'année. Si Cardoso a tardé à entreprendre la réforme de la fiscalité, c'est qu'il craint de voir le Congrès en profiter pour réduire les impôts fédéraux au lieu de les augmenter, sans réduction des dépenses. Le Président semble prêt à repousser d'une autre année la réforme de la fiscalité afin d'éviter l'imposition par le Congrès de réductions d'impôt qui ne pourraient que rendre encore plus précaire la situation financière du pays⁵⁸. C'est avec lenteur et dans un climat d'incertitude que s'opérera sans doute la réforme de la fiscalité, une étape cruciale du processus devant permettre de maîtriser en permanence l'inflation qui afflige depuis si longtemps l'économie brésilienne.

Conscients des difficultés que présente une réforme fondamentale de la fiscalité brésilienne, de nombreux observateurs doutent que le Plano Real puisse contrôler l'inflation à long terme. Un économiste compare ce plan à « une digue temporaire qui retient la vague de l'inflation⁵⁹. » Ce jugement peut paraître dur. Mais l'histoire des plans de contrôle de l'inflation, qui ont tous d'abord permis de réduire l'inflation pour ensuite se révéler un échec, n'inspire pas confiance⁶⁰. Outre qu'il porterait un dur coup au MERCOSUR, l'échec appréhendé du plan de stabilisation du real après celui de tous les autres plans pourrait miner la confiance des investisseurs dans l'Argentine en tant que partenaire du Brésil au sein du MERCOSUR.

⁵⁷ Angus Foster et Quentin Peel, "Unmoved by the Craze for Failure", *Financial Times*, 27 avril 1995.

⁵⁸ Ibid.

⁵⁹ "Brazil's Election: MNCs Await: Promised Reforms", *Economist Intelligence Unit Crossborder Monitor*, 5 octobre 1994.

⁶⁰ "Brazil Stabilisation Success", *Oxford Analytica Daily Brief*, 5 août 1994.

6. L'option de l'ALENA pour l'Argentine

Qu'en est-il de l'Argentine? Ses liens avec le Brésil au sein du MERCOSUR la placent dans une situation délicate. Plus qu'auparavant, elle est liée économiquement au Brésil. Cependant, comme nous venons de l'expliquer, des frictions commerciales constantes sont à prévoir entre les deux pays en raison des différences entre leurs politiques économiques. Si le Brésil continue de modifier les règles d'accès à son marché en fonction de problèmes attribuables à la faiblesse de la politique économique nationale, il n'est pas certain que l'Argentine puisse accroître ses exportations à destination du Brésil à moyen ou à long terme.

La conjoncture a des répercussions tout aussi graves sur l'investissement étranger en Argentine. Carlos Calderón, représentant en Argentine et au Brésil de la banque d'affaires Morgan Grenfell, résume bien la situation actuelle :

Différentes mesures prises par le Brésil au cours des derniers mois montrent que s'exercent au sein du gouvernement de fortes pressions en faveur d'un retour aux mauvais choix passés. Voilà qui augure mal pour l'économie de l'Argentine, les investissements dans ce pays n'étant intéressants que dans la mesure où le MERCOSUR existe. Quand les gens d'affaires y investissent, c'est le marché de 200 millions de personnes du MERCOSUR qu'ils visent, pas celui des 30 millions d'Argentins⁶¹.

Quelle solution s'offre à l'Argentine? Sa stratégie économique se fonde sur l'expansion du commerce et de l'investissement dans une situation où l'accès à un marché important lui est garanti. Cette stratégie est valable et digne d'éloges. Or il s'avère de moins en moins certain que l'Argentine puisse compter sur un accès garanti au marché brésilien. Et si l'on en juge par les difficultés qu'éprouve le Brésil à libéraliser son économie comme l'Argentine l'a fait, cette incertitude n'est pas près de disparaître. Il semble que les relations de l'Argentine avec le Brésil au sein du MERCOSUR créent un certain malaise chez les décideurs argentins. Cité récemment dans *Inside NAFTA*, un haut responsable argentin du commerce dont l'anonymat est préservé s'est plaint de ce que les partenaires au sein du MERCOSUR ne soient parvenus à s'entendre que sur un tarif extérieur commun, sans pouvoir se mettre d'accord sur d'importants enjeux de politique macroéconomique⁶².

Une solution à la fois réaliste et pratique permettrait à l'Argentine de disposer d'un atout supplémentaire outre son appartenance au MERCOSUR. Le pays pourrait

⁶¹ "Argentine Convertibility Should Weather Brazil Row", Reuter News Service, 23 juin 1995.

⁶² "Argentina, Brazil at Odds on Hemispheric Trade Path, Official Says", *Inside NAFTA*, 9 août 1995, pp. 10-11.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

devenir membre de l'ALENA. Les entreprises exportatrices établies en Argentine disposeraient ainsi d'un accès garanti à un marché florissant de plus de 420 millions de consommateurs. L'Argentine y gagnerait sur les plans du commerce et de l'investissement. L'ALENA s'est révélé être un accord sûr et stable dont peuvent faire partie des pays dont les niveaux de développement économique sont différents. Il permet de régler les différends commerciaux qui surgissent parfois entre les partenaires par l'application uniforme de règles claires. Les rapports qu'entretient l'Argentine avec les membres de l'ALENA en matière de commerce, d'investissement et de transfert de techniques sont déjà nombreux. Le régime commercial argentin satisfait, ou peu s'en faut, aux critères de l'ALENA. Si importants qu'ils soient, les obstacles pratiques à une éventuelle accession à l'ALENA que pose l'appartenance de l'Argentine au MERCOSUR ne sont pas insurmontables. Nous y revenons plus en détail à la section 8.

Pour qu'une éventuelle adhésion de l'Argentine à l'ALENA puisse être envisagée, il va de soi que les relations économiques existantes entre ce pays et les membres de l'ALENA justifient l'entreprise. Nous commencerons donc par examiner la nature de ces relations avant d'analyser les obstacles pratiques susceptibles de se dresser sur la voie de l'accession de l'Argentine à l'ALENA.

7. L'intégration économique avec les pays membres de l'ALENA

Pour qu'elle soit justifiée sur le plan politique, la décision de conclure un accord commercial doit se fonder sur des relations économiques existantes ou futures entre les parties. Les chiffres présentés ci-après montrent que, autant sur le plan des échanges que sur celui des investissements, l'Argentine entretient déjà des rapports bien établis et importants avec tous les pays de l'ALENA.

7.1 Le commerce de marchandises

Parallèlement à l'importance croissante qu'acquiert l'investissement direct international et les échanges de services, le commerce de marchandises reste de loin la plus importante catégorie d'échanges économiques internationaux⁶³. Les échanges sur ce plan qu'a déjà l'Argentine avec les pays de l'ALENA montrent que ces pays sont effectivement d'importants partenaires de l'Argentine. Quand on fait entrer en ligne de compte les répercussions prévues de l'adhésion du Chili (et peut-être aussi

⁶³ Par exemple, en 1994, l'Argentine a importé pour 4,3 milliards de dollars US de services comparativement à 21,5 milliards de dollars US de marchandises. Source : Dirección Nacional de Cuentas Internacionales, à l'adresse du ministère argentin des Affaires étrangères sur le World Wide Web d'Internet.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

d'autres pays de l'hémisphère), l'accession de l'Argentine à l'ALENA apparaît encore plus justifiée.

Malgré la forte augmentation des exportations de l'Argentine à destination de ses partenaires du MERCOSUR dans les années 1990, ses exportations vers les pays de l'ALENA ont augmenté en chiffres absolus, ces pays ayant conservé globalement leur importance relative en tant que marché d'exportation pour l'Argentine⁶⁴. Ainsi que le montre le graphique 1, environ 15 % des exportations de l'Argentine sont destinées depuis un certain temps déjà aux pays de l'ALENA. Parmi ces pays, c'est aux États-Unis que l'Argentine a le plus vendu, quoique le Canada et le Mexique aient aussi représenté d'importants marchés d'exportation proportionnellement à la taille de leur économie (voir le tableau 1). À mesure que se poursuivra la restructuration de l'industrie argentine dans l'environnement dynamique créé par l'économie nationale moderne, les exportateurs argentins devraient devenir de plus en plus concurrentiels, ce qui leur permettra d'accroître leurs exportations à destination de l'Amérique du Nord. Il va de soi que des garanties d'accès à ce marché aux termes d'un accord général comme l'ALENA ne manqueraient pas de faciliter grandement ce processus.

En s'ouvrant sur le monde extérieur sous l'administration Menem, l'Argentine a enregistré une hausse de ses importations en provenance des pays de l'ALENA, principalement des États-Unis. Il s'est agi en majorité de biens d'équipement devant servir à la modernisation et à la restructuration de l'industrie argentine, ou de biens

⁶⁴ En 1989, 15 % des exportations de l'Argentine étaient destinées aux pays qui font présentement partie de l'ALENA, comparativement à 14 % en 1994. Source : Direction of Trade Statistics Yearbook 1994, FMI, et Direction of Trade Statistics Quarterly, FMI, juin 1995.

Graphique 1

EXPORTATIONS DE L'ARGENTINE

Pourcentage

ALENA À QUATRE

MERCOSUR

ALENA À TROIS

Tableau 1

**Exportations de l'Argentine en 1994
en millions de dollars US**

| | | |
|------------------|---------------|--------------|
| Total | 15 319 | 100 % |
| États-Unis | 1 668 | 11 % |
| Canada | 226 | 1 % |
| Mexique | 256 | 2 % |
| Chili | 771 | 5 % |
| ALENA À 4 | 2 921 | 19 % |
| Brésil | 2 724 | 18 % |
| Uruguay | 500 | 3 % |
| Paraguay | 241 | 2 % |
| MERCOSUR | 3 465 | 23 % |

Sources : Direction of Trade
Statistics Yearbook 1994, FMI, et
Direction of Trade Statistics
Quarterly 1995, FMI

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

de consommation destinés à répondre à la forte augmentation de la demande découlant de l'ouverture de l'économie argentine après des décennies de protectionnisme. Ainsi que le montre le graphique 2, les pays de l'ALENA ont conservé une part importante (avoisinant les 25 %) du marché des importations de l'Argentine malgré la rapide croissance du commerce entre le Brésil et ce pays.

Advenant que le Chili accède à l'ALENA, l'importance des pays de l'ALENA en tant que partenaires commerciaux de l'Argentine augmenterait nettement. De 1991 à 1994, les échanges bilatéraux entre le Chili et l'Argentine ont presque doublé⁶⁵. L'Argentine est donc maintenant le troisième partenaire commercial en importance du Chili après les États-Unis et le Japon. Le Chili exporte principalement du cuivre en cathodes et des pièces d'auto en Argentine, celle-ci exportant au Chili du pétrole brut, du soja, du blé et de la viande.

Il est intéressant de voir les changements que subit la structure du commerce de l'Argentine quand on considère le Chili comme faisant partie de l'ALENA. Les pays de l'ALENA se rapprochent alors du MERCOSUR quant à leur importance en tant que marché d'exportation pour l'Argentine (la part de l'ALENA passant à 19 % comparativement à 23 % dans le cas du MERCOSUR, en 1994). Pour ce qui est des importations, la prise en compte du Chili confère aux pays de l'ALENA une part plus importante du marché argentin que celle du MERCOSUR (27 % dans le cas de l'ALENA, contre 23 % dans le cas du MERCOSUR en 1994). Les liens commerciaux existants entre l'Argentine et les membres actuels de l'ALENA justifient à eux seuls l'accession de l'Argentine à l'ALENA. Celle du Chili, et éventuellement d'autres pays de l'hémisphère tels la Colombie⁶⁶, rendra encore plus claire la logique économique en faveur de l'adhésion de l'Argentine.

⁶⁵ Les échanges bilatéraux entre le Chili et l'Argentine se sont chiffrés à 811 millions de dollars US en 1991, et à 1,59 milliard de dollars US en 1994. De 1993 à 1994, le commerce bilatéral entre les deux pays a augmenté de 35 %. Les exportations du Chili à destination de l'Argentine se sont élevées à 635 millions de dollars US en 1994. Source : Dicom citées dans Latin America Regional Reports: Southern Cone, 16 mars 1995.

⁶⁶ Il est intéressant de voir quel effet l'adhésion de la Colombie à l'ALENA aurait sur la structure du commerce de l'Argentine. En 1995, une ALENA à cinq, Colombie et Chili compris, aurait été destinataire de 23 % des exportations de l'Argentine comparativement à 19 % dans le cas de l'ALENA à quatre. Elle aurait par ailleurs conservé la même part du marché d'importation de l'Argentine que celle de l'ALENA à quatre (27 % en 1994). Sources : Direction of Trade Statistics Yearbook 1994, FMI, et Direction of Trade Statistics Quarterly, FMI, juin 1995.

Graphique 2

IMPORTATIONS DE L'ARGENTINE

Pourcentage

ALENA À QUATRE

MERCOSUR

ALENA À TROIS

Tableau 2

**Importations de l'Argentine en 1994
en millions de dollars US**

| | | |
|------------------|---------------|--------------|
| Total | 22 009 | 100 % |
| États-Unis | 4 913 | 22 % |
| Canada | 153 | 1 % |
| Mexique | 226 | 1 % |
| Chili | 721 | 3 % |
| ALENA À 4 | 6 013 | 27 % |
| Brésil | 4 592 | 21 % |
| Uruguay | 397 | 2 % |
| Paraguay | 82 | 0 % |
| MERCOSUR | 5 070 | 23 % |

Sources : Direction of Trade
Statistics Yearbook 1994, FMI, et
Direction of Trade Statistics
Quarterly 1995, FMI

7.2 L'investissement

Table 3

Stocks d'IED en Argentine en 1992
en millions de dollars US

| | |
|---------------|-------|
| États-Unis | 3 353 |
| Japon | 490 |
| Royaume-Uni | 387 |
| Allemagne | 1 094 |
| France (1991) | 15 |
| Italie | 1 035 |

Source : Annuaire des statistiques d'investissement direct international 1994, OCDE

3

Faute de données statistiques complètes, il est malheureusement difficile de mesurer exactement l'importance de différents investisseurs dans l'économie de l'Argentine⁶⁷. Les chiffres dont nous disposons nous apprennent néanmoins deux choses : les Américains se classent probablement au premier rang des investisseurs en Argentine, et leurs investissements augmentent.

L'ambassade des États-Unis à Buenos Aires a essayé de mesurer l'investissement américain direct en Argentine en enquêtant auprès d'entreprises américaines censées avoir investi dans ce pays. D'après les estimations de l'ambassade, des entreprises américaines ont fait de nouveaux investissements directs totalisant 2 milliards de dollars US en 1994, 1,4 milliard en 1993 et 232 millions en 1992. Les investissements effectués en 1993 ont consisté en bonne partie en acquisitions d'entreprises argentines privatisées, la plupart des investissements de

⁶⁷ «[traduction] Toutes les restrictions concernant les mouvements de capitaux à destination et en provenance de l'Argentine ont été éliminées en 1989. Comme il n'existe pas non plus de prescriptions relatives aux déclarations, il est à toutes fins utiles impossible de trouver des données fiables sur la nature des mouvements de capitaux dans le secteur privé. » Voir Economic Policy and Trade Practices: Argentina, Département d'État des États-Unis, juillet 1994.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

1994 ayant par contre été faits dans de nouveaux projets. D'après les chiffres publiés en 1994 sur l'investissement direct, le stock des investissements américains directs en Argentine s'élevait à 4,4 milliards de dollars US à la fin de 1993⁶⁸.

Les investissements canadiens en Argentine augmentent également. D'après les estimations de l'ambassade du Canada en Argentine, les investissements directs d'entreprises canadiennes dans ce pays s'élèvent à environ 1 milliard de dollars. Ces investissements sont faits en majorité dans les secteurs de l'énergie et des télécommunications⁶⁹.

D'après les données statistiques les plus récentes de l'OCDE sur les investissements (tableau 3), en 1992, les États-Unis se classaient au premier rang des pays du G-7 pour leurs investissements en Argentine⁷⁰. En l'absence de données complètes plus récentes, ces données et celles de l'ambassade des États-Unis montrent que les investissements américains sont probablement les plus importants en Argentine.

Il est encore plus difficile de mesurer l'investissement de portefeuille que l'investissement direct. L'ambassade des États-Unis à Buenos Aires, toujours, a néanmoins calculé que les investissements de portefeuille américains en Argentine s'élevaient à 6,3 milliards de dollars US⁷¹. Cette estimation est probablement encore valable aujourd'hui. Les investisseurs de portefeuille américains semblent avoir largement retrouvé la confiance dans l'Argentine que leur avait fait perdre la crise du peso mexicain en décembre 1994. Sur la liste des marchés étrangers jugés les plus intéressants par 50 grands investisseurs américains, établie par la revue *Euromoney* en mars 1995, l'Argentine se classait au septième rang, le meilleur classement obtenu par un pays en développement. Bon nombre de ces investisseurs projetaient soit d'y

⁶⁸ "Argentina - U.S. Investment Statistics" sur le CD-Rom de la National Trade Data Bank. Ce rapport se fonde sur un rapport de l'ambassade des États-Unis à Buenos Aires en date du 2 décembre 1994.

⁶⁹ Ambassade de la République de l'Argentine à Ottawa et ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, *The Argentine Economy, Investment Opportunities and Trade Relations with Canada*, Ottawa, janvier 1995, p. 29.

⁷⁰ Cette source ne fait pas état des investissements canadiens directs, des renseignements sur les investissements de certaines entreprises risquant d'être révélés en raison de la faiblesse relative de l'ensemble des investissements canadiens (selon les chiffres du début des années 1990).

⁷¹ "Argentina - U.S. Investment Statistics" sur le CD-Rom de la National Trade Data Bank. Ce rapport se fondait sur un rapport de l'ambassade des États-Unis à Buenos Aires en date du 2 décembre 1994.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

faire un premier investissement, soit d'accroître le pourcentage de leur portefeuille total constitué d'investissements dans ce pays. Peu d'entre eux envisageaient de réduire ce pourcentage⁷².

Comme dans le cas du commerce de marchandises, les liens économiques de l'Argentine avec les pays de l'ALENA apparaissent à nouveau encore plus forts quand on fait entrer en ligne de compte l'impact de l'accession du Chili. Les investissements chiliens en Argentine sont importants, en particulier dans les secteurs de la production d'énergie et de la fabrication. D'après les chiffres de l'ambassade du Chili à Buenos Aires, les Chiliens ont investi 1,8 milliard de dollars US en Argentine de 1990 à 1994⁷³. Parmi les marchés étrangers, c'est en Argentine que les Chiliens préfèrent de loin investir⁷⁴. Un traité sur l'investissement signé en 1991 par l'Argentine et le Chili garantit le traitement de la nation la plus favorisée et le rapatriement gratuit du revenu. L'Argentine, quant à elle, est le pays latinoaméricain qui a le plus investi au Chili en 1994, ses investissements s'étant chiffrés à 60 millions de dollars US (ce qui correspond à 2 % de l'investissement étranger direct total au Chili)⁷⁵.

7.3 L'officialisation de la relation

L'importance croissante des liens économiques de l'Argentine avec les pays de l'ALENA représente l'une des principales forces pouvant jouer en faveur de l'accession de l'Argentine à l'Accord. L'Argentine a besoin de protéger ses intérêts économiques avec les pays qui en font déjà partie. L'une des meilleures façons de le faire consiste à officialiser ses relations économiques avec ces pays dans le cadre de règles bien définies. Ce cadre, l'ALENA l'offre.

⁷² "And Our Survey Says...", Euromoney, avril 1995, pp. 54-56.

⁷³ "Argentina - Investment by Chile" sur le CD-Rom de la National Trade Data Bank. Ce rapport se fonde sur un rapport de l'ambassade des États-Unis à Buenos Aires en date du 13 février 1995.

⁷⁴ Pour plus de renseignements sur l'investissement chilien en Argentine, voir Ricardo French-Davis, Manuel Agosin et Andras Uthoff, "Capital Movements, Export Strategy and Macroeconomic Stability in Chile", dans Ricardo French-Davis et Stephany Griffith-Jones (dir.), *Coping With Capital Surges, The Return of Finance to Latin America*, Lynne Rienner, Boulder, 1995.

⁷⁵ Latin America Regional Reports: Southern Cone, 16 mars 1995.

8. Les obligations de l'Argentine au sein du MERCOSUR et son éventuelle accession à l'ALENA

Si logique qu'elle soit sur le plan économique, l'accession de l'Argentine à l'ALENA ne sera pas nécessairement chose facile. L'appartenance de ce pays au MERCOSUR complique particulièrement la situation. L'Argentine est tenue d'accorder le traitement de la nation la plus favorisée (NPF) à ses partenaires du MERCOSUR au regard du commerce des produits (mais non des services), et de l'investissement. L'ALENA dépasse en portée le MERCOSUR dans ces deux secteurs. En adhérant à l'ALENA, l'Argentine devrait soit respecter cet engagement d'accorder le traitement NPF en étendant unilatéralement à ses partenaires du MERCOSUR certains avantages liés au commerce de marchandises et à l'investissement qu'elle-même et ses partenaires de l'ALENA se confèrent, soit prendre la décision politique de n'offrir ces avantages à ses partenaires du MERCOSUR que sur une base de réciprocité négociée, sans s'en tenir à la lettre du traité d'Asunción et des protocoles en découlant. De plus, compte tenu de l'application d'un tarif extérieur commun (TEC) par les pays du MERCOSUR, l'élimination des droits à l'importation entre l'Argentine et les pays de l'ALENA pourrait faire craindre au Brésil (entre autres) que l'Argentine ne devienne une porte d'entrée des produits nord-américains au Brésil, un moyen détourné de contourner les règles d'application du TEC, les droits à l'importation étant éliminés entre l'Argentine et ses partenaires du MERCOSUR. Face à cette éventualité, il convient d'examiner les règles d'origine, le mécanisme qui permet normalement de prévenir ce genre de contournement.

8.1 Le commerce de produits

Au chapitre 1, article 8 d) du traité d'Asunción, principal traité sur lequel repose le MERCOSUR, il est stipulé que :

[traduction] Ils [les États parties] sont tenus d'étendre automatiquement aux autres États parties tout avantage, traitement préférentiel, exemption, immunité ou privilège accordé au regard d'un produit en provenance ou à destination de pays tiers qui ne sont pas membres de l'Association latinoaméricaine d'intégration⁷⁸.

Qu'est-ce que cela signifie? Aux termes de cet article, l'Argentine est tenue de faire bénéficier ses partenaires du MERCOSUR, au regard du commerce de marchandises, des mêmes avantages qu'elle accorderait à d'éventuels partenaires de l'ALENA. Une comparaison des mesures de libéralisation des échanges prévues dans

⁷⁸ À partir d'une traduction, voir *International Legal Materials*, vol.XXX, n° 3, mai 1991, p. 1045.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

l'accord portant création du MERCOSUR avec celles qui figurent dans l'ALENA permet de déterminer l'importance de ces avantages. L'analyse sommaire présentée ci-après montre que les dispositions de l'ALENA libéralisent davantage le commerce de marchandises que ne le prévoit l'accord du MERCOSUR. Il serait indispensable que le travail préparatoire à l'accession de l'Argentine à l'ALENA comporte une analyse comparative vraiment détaillée des obligations des pays de l'ALENA et de celles des pays du MERCOSUR; l'examen présenté ci-après permet néanmoins de cerner le problème.

L'élimination des droits à l'importation et autres droits de douane entre les pays membres constitue, cela va de soi, un élément clé de tout accord de libre-échange. Advenant l'accession de l'Argentine à l'ALENA, les problèmes liés à l'appartenance du pays au MERCOSUR que poserait cet aspect de la question seraient peu nombreux, la plupart des tarifs douaniers sur les importations brésiliennes ayant déjà été éliminés dans le cadre de l'accord du MERCOSUR. Ce qui pourrait notamment poser problème, ce sont les exceptions nationales décrétées par l'Argentine au regard des échanges à l'intérieur du MERCOSUR, quoique ces exceptions sont appelées à être progressivement éliminées. Quoiqu'il en soit, l'Argentine et le Brésil se sont engagés au sommet de Miami en décembre 1994 à favoriser une forme hémisphérique de libre-échange comportant l'élimination des tarifs entre eux et dans le cadre de leurs échanges avec les pays de l'ALENA.

Le traité d'Asunción élimine la plupart des barrières non tarifaires (BNT) entre les membres du MERCOSUR. Il stipule à l'annexe I, article 10 que : «[traduction] À compter du 31 décembre 1994, toutes les restrictions non tarifaires seront éliminées dans la zone du marché commun ». Un analyste signale cependant que plus de 200 BNT s'appliquent toujours au commerce intra-MERCOSUR⁷⁷, sans préciser toutefois combien des mesures en question auraient été prises par l'Argentine. Si elle devait éliminer certaines de ces BNT en accédant à l'ALENA, l'Argentine aurait à décider si elle doit faire profiter ses partenaires du MERCOSUR de cette libéralisation conformément aux dispositions du traité d'Asunción relatives au traitement NPF.

Le traité d'Asunción retire également aux pays membres le droit de prendre certaines mesures de sauvegarde d'urgence les uns contre les autres advenant une forte augmentation des importations. Il est stipulé à l'annexe IV, article 5, que : «[traduction] l'application des clauses de sauvegarde ne peut être prolongée pour aucune raison au-delà du 31 décembre 1994 ». L'analyste cité ci-dessus fait toutefois remarquer que si le traité d'Asunción interdit l'adoption de mesures bilatérales de sauvegarde contre une augmentation préjudiciable des importations,

⁷⁷ Robinson, MERCOSUR, What It Is, What It Does, p. 17.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

«[traduction] l'application de mesures de sauvegarde globales (c'est-à-dire prises conformément à l'article XIX du GATT) sera autorisée, mais devra faire l'objet de négociations⁷⁸ ». Un degré de libéralisation plus élevé est déjà prévu dans l'ALENA, à l'article 802. Selon les dispositions énoncées dans cet article, l'application de mesures de sauvegarde globales à des importations provenant de pays de l'ALENA est interdite sauf si ces importations représentent une part importante des importations totales et contribuent nettement au préjudice ou au danger de préjudice contre lequel seraient prises les mesures de sauvegarde. Les pays du MERCOSUR sont à mettre au point une politique commune relative aux mesures de sauvegarde globales. Advenant que le recours à ce mécanisme soit restreint dans le cas de produits provenant de pays membres, l'écart entre les dispositions du MERCOSUR et celles de l'article 802 de l'ALENA serait alors minime.

Différentes mesures relatives au commerce des produits énergétiques sont exposées au chapitre 6 de l'ALENA. Si l'Argentine, contrairement au Mexique, acceptait intégralement cette partie de l'ALENA, son obligation d'accorder le traitement NPF à ses partenaires du MERCOSUR s'appliquerait à de nombreuses dispositions de libéralisation. Dans le contexte de notre analyse comparative de l'ALENA et du MERCOSUR, les deux mesures les plus importantes (qui dépassent en portée les obligations actuelles de l'Argentine et du Brésil l'un à l'endroit de l'autre dans le cadre de l'OMC) sont l'article 604, qui interdit explicitement l'imposition de taxes à l'exportation, et l'article 605, qui impose une discipline plus stricte offrant une meilleure garantie de l'approvisionnement en produits énergétiques⁷⁹. Les parties au MERCOSUR étudient présentement différentes façons de coordonner leurs lois nationales sur l'énergie, sans s'être encore mis d'accord, toutefois, sur l'adoption de quelconques mesures visant l'énergie.

Les marchés publics représentent un important secteur au regard duquel la politique du MERCOSUR n'est pas encore établie. D'importantes disciplines sur les achats d'administrations publiques visées par l'Accord dont la valeur se situe au-delà

⁷⁸ Ibid., p. 29.

⁷⁹ Signalons que l'ALENA (article 314) interdit l'imposition de taxes à l'exportation sur tous les biens, et non uniquement sur les produits énergétiques dont il est question au chapitre 6. En termes plus généraux, le traité d'Asunción semble quand même interdire l'imposition de taxes à l'exportation du fait qu'il demande l'élimination de tout droit sur le commerce réciproque. Selon l'Intelligence Unit de l'Economist, l'Argentine ne prélève présentement aucune taxe à l'exportation à l'exception d'un droit de 6 % sur le soja. Economist Intelligence Unit, Investing, Licensing and Trading Conditions Abroad, Argentina 1994, p. 27.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

d'un certain seuil sont exposées au chapitre 10 de l'ALENA⁸⁰. Il est interdit aux parties à l'ALENA de faire de la discrimination contre les produits ou les soumissionnaires d'une autre partie. Les devis descriptifs ne peuvent être rédigés d'une manière qui aurait pour effet d'exclure les soumissionnaires d'autres parties. Le processus de demande de soumissions fait l'objet d'importantes disciplines destinées à garantir qu'il soit juste et transparent. De plus, l'accession à l'ALENA doit comporter certains engagements concrets d'accès en vertu desquels certains ministères et organismes publics sont visés par les dispositions de transparence concernant les achats effectués pour leurs propres besoins. Le principe du traitement NPF au regard des produits pourrait bien s'appliquer dans le cas de toute entité gouvernementale de l'Argentine visée par les dispositions du chapitre 10 de l'ALENA. Par contre, on a toujours considéré que les marchés publics étaient exclus de l'application des règles commerciales, les disciplines ne s'appliquant dans leur cas que par suite d'une procédure de « traitement NPF conditionnel » se fondant sur une réciprocité négociée. C'est un argument que pourrait invoquer l'Argentine advenant que la question des marchés publics crée un différend entre elle et le Brésil après son accession à l'ALENA.

D'autres dispositions énoncées dans différents chapitres de l'ALENA ont pour effet de libéraliser le commerce des produits, quoique de manière moins radicale. Il en est ainsi, entre autres, des mesures visant à : améliorer les procédures douanières (chapitre 5), permettre l'admission en franchise de certains échantillons commerciaux et imprimés publicitaires (article 306) et permettre la réadmission en franchise après des réparations ou des modifications. En adhérant à l'ALENA, l'Argentine devrait songer à offrir ces avantages au Brésil à moins que l'accord du MERCOSUR ne prévoit l'application de mesures créant les mêmes obligations. Ces mesures ne devraient cependant pas prêter particulièrement à controverse étant donné qu'elles représentent de bonnes pratiques commerciales plutôt qu'un virage important.

Le groupe de travail du MERCOSUR qui se penche sur le drawback et le report de paiement des droits n'a pas encore élaboré de politique à cet égard⁸¹. L'Argentine applique un régime d'admissions temporaires qui permet l'importation en franchise de matières premières et d'intrants intermédiaires incorporés dans des produits destinés

⁸⁰ Précisons que ni l'Argentine ni le Brésil ne sont parties à l'Accord sur les marchés publics de l'OMC.

⁸¹ Le drawback des droits est le remboursement des droits à l'importation lorsque, par exemple, les biens importés sont incorporés dans d'autres produits destinés à l'exportation.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

à l'exportation⁸². L'ALENA comporte d'importantes restrictions concernant le drawback et le report de paiement des droits. Là encore, l'Argentine serait en principe tenue de faire des concessions au Brésil sur ce plan, pour peu que les dispositions de l'ALENA soient plus favorables que celles que pourrait éventuellement adopter le MERCOSUR. Au moment où ces lignes sont écrites, il n'est pas clairement établi que l'Argentine applique effectivement son régime d'admissions temporaires dans le cas des exportations destinées au Brésil.

8.2 L'investissement

Le commerce de marchandises n'est pas le seul secteur dans lequel l'appartenance de l'Argentine au MERCOSUR risque de compliquer l'accèsion de ce pays à l'ALENA sur le plan technique/juridique. Le protocole de Colonia de 1994 et le protocole de Buenos Aires de 1994 sont les instruments dont s'est doté le MERCOSUR en ce qui concerne l'investissement. Le protocole de Colonia régit l'investissement à l'intérieur du MERCOSUR, le protocole de Buenos Aires énonçant les conditions de traitement des investissements provenant de pays tiers dans la zone du MERCOSUR. Le protocole de Buenos Aires a été adopté afin que les conditions d'investissement soient uniformes dans tous les pays membres. À l'article 1 de ce protocole, on a essayé de garantir l'application d'une norme commune en interdisant à un État membre d'offrir à des investisseurs d'un pays tiers de meilleures conditions que celles qui sont énoncées dans le protocole. Ce qui caractérise principalement le protocole de Buenos Aires, c'est que les conditions offertes aux investisseurs y sont moins favorables que celles qui sont énoncées dans l'ALENA et dans le protocole de Colonia.

Le protocole de Buenos Aires, à cause de l'article 1, pourrait représenter un obstacle à l'accèsion de l'Argentine à l'ALENA. Or il y a discordance entre les instruments du MERCOSUR régissant l'investissement. Selon les dispositions énoncées aux articles 2 et 3 du protocole de Colonia, l'Argentine est tenue d'offrir à ses partenaires du MERCOSUR le traitement de la nation la plus favorisée dans le secteur de l'investissement. Cela implique qu'un membre du MERCOSUR pourrait obtenir un traitement plus libéral d'un pays non membre, l'accord prévoyant que les autres parties au MERCOSUR doivent bénéficier du même traitement. Il y a conflit avec l'article 1 du protocole de Buenos Aires mentionné plus haut, qui est censé prévenir dès le départ l'octroi d'un meilleur traitement à des investisseurs de pays ne faisant pas partie du MERCOSUR. En fait, le protocole de Buenos Aires semble aussi être en contradiction avec le traité sur l'investissement bilatéral (TIB) Argentine-États-

⁸² Economist Intelligence Unit, Investing, Licensing and Trading Conditions Abroad, Argentina 1994, p. 13.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

Unis et l'Accord sur la protection de l'investissement étranger (APIE) Canada-Argentine, le traitement réservé aux investisseurs d'un pays tiers (c'est-à-dire canadiens ou américains) y étant inférieur à celui qui est prévu dans ces traités. Par exemple, le protocole de Buenos Aires autorise l'expropriation pour fin d'intérêt social, un terme général, le TIB et l'APIE ne l'autorisant que pour fin d'intérêt public.

En pratique, donc, l'article 1 du protocole de Buenos Aires ne devrait pas vraiment poser problème. Ce sont plutôt les dispositions concernant le traitement de la nation la plus favorisée énoncées dans le protocole de Colonia qui risquent de représenter un obstacle plus important à l'accession de l'Argentine à l'ALENA. Selon ces dispositions, l'Argentine serait tenue d'offrir à ses partenaires du MERCOSUR tous les avantages que l'ALENA procure à ses membres dans le secteur de l'investissement. Or plusieurs articles de l'ALENA dépassent en portée les dispositions du protocole de Colonia.

La définition de l'« investisseur » est moins étroite dans l'ALENA que dans le protocole de Colonia. Celle du protocole exclut spécifiquement les personnes physiques qui sont des nationaux d'une partie établis en permanence sur le territoire d'une autre partie, à moins qu'il puisse être prouvé que les fonds investis proviennent de l'extérieur du territoire où ils sont investis. Par exemple, la définition du protocole de Colonia ne s'applique pas à un Argentin vivant en permanence au Brésil, sauf si l'intéressé peut prouver que les fonds devant être investis proviennent de l'extérieur du Brésil. La définition de l'ALENA est moins restrictive.

Aux termes de l'ALENA, toute entreprise dûment constituée en société dans un pays de l'ALENA (même une société sous le contrôle d'intérêts d'un pays tiers) est considérée être un investisseur de l'ALENA, les avantages liés à ce statut pouvant toutefois être refusés à une compagnie dont les affaires dans le pays où elle est constituée en société ne sont pas suffisamment importantes. Aux termes du protocole de Colonia, le siège social de la compagnie doit en outre se trouver sur le territoire de l'État partie où celle-ci est établie. Cela semble vouloir dire à tout le moins qu'une succursale sous contrôle étranger n'est pas un « investisseur » au sens du protocole de Colonia, mais le serait au sens de l'ALENA advenant l'accession de l'Argentine. On peut penser qu'une filiale dûment constituée en société et possédant son propre conseil d'administration répondrait à l'exigence concernant le « siège social » énoncée dans le protocole de Colonia, malgré le fait qu'elle soit sous le contrôle d'intérêts d'un pays tiers, de la même manière qu'elle serait considérée comme un investisseur au sens de l'ALENA.

En matière d'interdiction de prescriptions de résultats liées à l'établissement ou à l'utilisation d'un investissement, l'ALENA dépasse en portée le protocole de Colonia,

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

cette interdiction s'appliquant dans l'ALENA aux investisseurs de pays tiers et visant une gamme plus étendue de prescriptions que celle dont font état autant le protocole de Colonia que l'Accord de l'OMC sur les mesures concernant les investissements et liées au commerce, auxquels le Brésil et l'Argentine sont tous deux parties. L'ALENA dépasse aussi en portée le protocole de Colonia du fait qu'il interdit certaines prescriptions de résultats liées à des « avantages » (c'est-à-dire à des subventions) accordés aux investisseurs.

Si le protocole de Colonia comporte certaines dispositions visant le règlement des différends entre les investisseurs et l'État, l'ALENA expose en détail la procédure à suivre si un différend est soumis à l'arbitrage selon les règles du CIRDI ou de la CNUDCI⁸³. Cette procédure comprend des dispositions visant la protection intérimaire et l'exécution.

Contrairement au protocole de Colonia, l'ALENA fixe des critères d'évaluation aux fins de l'indemnisation des investisseurs dont la propriété est expropriée par le gouvernement du pays d'accueil.

En matière de transfert des capitaux et des profits, l'ALENA dépasse en portée le protocole de Colonia du fait qu'elle interdit à un État partie d'obliger ses investisseurs à rapatrier les fonds associés à un investissement fait dans un autre État partie.

En résumé, les dispositions de l'ALENA concernant l'investissement dépassent en portée ceux du MERCOSUR, quoique ce dernier se soit doté d'un instrument assez avancé en adoptant le protocole de Colonia. Advenant son accession à l'ALENA, l'Argentine serait tenue d'offrir à ses partenaires du MERCOSUR un ensemble de garanties de libéralisation en matière d'investissement modérément plus avancé que ce qui est prévu dans le protocole de Colonia. La démarche pourrait être jugée positive étant donné qu'elle mettrait en lumière la plus grande sécurité des investissements, ceux du Brésil compris, en Argentine, ce qui contribuerait à en attirer de nouveaux.

⁸³ Le CIRDI est le Centre international pour le règlement des différends relatifs aux investissements, et la CNUDCI est la Commission des Nations unies pour le droit commercial international.

8.3 Le tarif extérieur commun

L'infraction aux règles d'application du tarif extérieur commun (TEC) est l'obstacle à l'éventuelle accession de l'Argentine à l'ALENA que mentionnent le plus souvent les spécialistes de la politique commerciale. Quand on parle de la possibilité d'arrangements de libre-échange hémisphérique englobant les pays du MERCOSUR, notamment d'accession à l'ALENA, le TEC est souvent présenté comme constituant une barrière insurmontable. Le TEC, élément indispensable d'un marché commun, est présumé inviolable. Or ce problème est moins grave qu'il n'y paraît à première vue.

Ce qu'il faut comprendre, c'est qu'on passe déjà largement outre à l'application du TEC dans la réalité. Il existe des exceptions assez nombreuses au TEC du MERCOSUR dont l'élimination progressive ne sera terminée qu'en 2006. D'après les chiffres de la Banque interaméricaine de développement, les exceptions au TEC visent 12 % de la liste tarifaire (c'est-à-dire des lignes ou postes tarifaires), et 23 % de la valeur totale des importations des pays du MERCOSUR⁸⁴. En 1994, 22 % des exportations de l'Argentine vers d'autres pays du MERCOSUR, et 17 % de ses importations en provenance de ces pays n'étaient visées par aucun accord commercial dans le cadre de l'ALADI⁸⁵. L'accord du MERCOSUR constitue évidemment l'un des plus importants accords ayant découlé du traité de Montevideo de 1980. L'Association des entreprises brésiliennes s'intéressant au MERCOSUL (ADEBIM) a calculé, à partir de données sur le commerce de 1994, que 23 % des importations brésiliennes, selon leur valeur, étaient exemptées du TEC⁸⁶. Ce commerce est en bonne partie soumis à des modalités administratives comportant l'application de règles d'origine servant à établir quels taux tarifaires devraient s'appliquer aux échanges à l'intérieur du MERCOSUR.

Dans les faits, les règles d'origine sont déjà ordinairement appliquées à une importante proportion des échanges de l'Argentine avec ses partenaires du MERCOSUR. Qui plus est, ces règles sont imposées de crainte que certains ne contournent les règles du commerce en passant par le partenaire qui applique le tarif

⁸⁴ Organisation des États américains/Unité du commerce, *Toward Free Trade in the Americas, Report to the Special Committee on Trade*, Washington, D.C., 1995, p. 40. La BID s'est servie des chiffres sur les importations de 1993 et de la liste initiale d'exceptions au TEC.

⁸⁵ Selon le tableau A.5.4 de l'Economic Report No. 12, *The Argentine Economy in 1994* du ministère argentin de l'Économie et des Travaux publics, à l'adresse du Ministère sur le World Wide Web.

⁸⁶ 7,5 milliards de dollars US sur des importations brésiliennes totales de 33,2 milliards de dollars US en 1993.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

le moins élevé sur les importations provenant de pays tiers (dans ce cas-ci, l'Argentine, qui imposerait des droits de 0 % sur les produits nord-américains après son accession à l'ALENA). Les industries du pays appliquant le tarif le plus élevé sur les importations des pays tiers (dans ce cas-ci, le Brésil, qui applique le TEC sur les produits nord-américains) qui se sentent menacées pourraient exiger que soit appliquée une règle d'origine (dans le cas qui nous intéresse, l'exportateur argentin d'un produit destiné au Brésil devrait pouvoir démontrer que le produit a subi d'importantes transformations dans la zone du MERCOSUR avant d'entrer en franchise au Brésil, le plein TEC pouvant être exigé par le Brésil dans le cas contraire).

Mais dans les faits, les produits vis-à-vis desquels le Brésil craint le plus la concurrence nord-américaine sont, de façon générale, les produits auxquels le TEC ne s'applique pas (par ex. les biens d'équipement et les produits de télécommunications et d'informatique). Pour l'instant, chacun des membres du MERCOSUR peut donc imposer des droits aux taux qui lui conviennent sur l'importation des produits provenant de pays tiers auxquels le TEC ne s'applique pas. C'est donc dire que le commerce intra-zone de ces produits est déjà soumis à une règle d'origine, ce qui occasionne des frais de transaction et des désagréments supplémentaires au secteur privé. Si l'Argentine accédait à l'ALENA, des pressions pourraient s'exercer en faveur de l'imposition de règles d'origine particulières au MERCOSUR au regard de certaines autres catégories de produits, quoique les produits qui seraient vraisemblablement visés (là encore, au sujet desquels le Brésil nourrit des craintes face à la concurrence nord-américaine) sont précisément ceux auxquels le TEC devrait bientôt s'appliquer. Il ne serait pas nécessaire d'établir un régime de toutes pièces, car la règle d'origine s'applique déjà, même si certains aménagements pourraient devoir être apportés advenant l'accession de l'Argentine à l'ALENA.

Ajoutons que si le Brésil respecte son engagement pris au sommet de Miami d'appuyer la création d'une zone hémisphérique de libre-échange d'ici 2005, le problème ne se posera que pendant un certain temps, la libéralisation des échanges à la grandeur de l'hémisphère signifiant que le TEC du MERCOSUR ne serait plus appliqué aux importations dans n'importe quel pays du MERCOSUR en provenance des pays de l'ALENA. Il deviendrait donc inutile d'appliquer des règles d'origine au commerce à l'intérieur du MERCOSUR, puisque tous les membres imposeraient les mêmes droits à l'importation à leurs frontières respectives (le TEC sur les produits provenant de l'extérieur de l'hémisphère, et un droit de 0 % sur les produits d'un autre membre et du reste de l'hémisphère, Amérique du Nord comprise).

8.4 La réciprocité

Il se pourrait que le Brésil attende de l'Argentine devenue membre de l'ALENA que celle-ci fasse profiter ses partenaires du MERCOSUR de différentes mesures de libéralisation du commerce et de l'investissement. Or l'Argentine ne serait probablement pas disposée à agir ainsi sans rien recevoir en retour. D'un point de vue pratique, la réciprocité apparaît tout à fait logique. Les parties au MERCOSUR auraient intérêt à privilégier l'adoption réciproque de telles mesures, l'établissement de disciplines plus strictes dans plusieurs secteurs ne pouvant que contribuer au succès de leur accord, de même qu'à l'intégration du Cône sud. Par ailleurs, la convergence de l'ALENA et du MERCOSUR vers une norme commune en matière de libéralisation du commerce de marchandises et de l'investissement constituerait une étape importante vers la création d'une zone de libre-échange des Amériques, un objectif présentant à long terme un intérêt certain tant pour le Brésil que pour l'Argentine.

Les véritables obstacles à l'accession de l'Argentine à l'ALENA seront vraisemblablement d'ordre politique plutôt que pratique. Il existe un lien étroit entre l'ambition du Brésil de devenir une puissance mondiale et son désir de dominer un bloc commercial régional. L'accession de l'Argentine à l'ALENA mettrait fin au rêve brésilien de constituer, autour du MERCOSUR, un bloc commercial sud-américain sous sa direction. Pour peu que ses membres se montrent assez souples, le MERCOSUR pourrait survivre à l'accession de l'Argentine à l'ALENA et peut-être même y puiser une nouvelle force. Mais certaines personnes au Brésil pourraient estimer qu'en convergeant avec l'ALENA vers un objectif commun, le MERCOSUR servirait moins bien les ambitions du Brésil qu'il ne le fait à l'heure actuelle. Il se pourrait bien que le Brésil se montre intransigeant face à l'évolution du MERCOSUR dans un sens propre à faciliter l'accession de l'Argentine à l'ALENA. Le cas échéant, l'Argentine devrait évaluer sérieusement le pour et le contre de chacune des options, en fonction de ses propres intérêts.

9. Le jeu en vaut-il la chandelle?

Pourquoi l'Argentine tiendrait-elle encore à devenir membre de l'ALENA compte tenu des obstacles d'ordre pratique qu'elle aurait à surmonter, et du risque de voir les négociations faire naître des tensions politiques entre elle et le Brésil? À notre avis, l'Argentine a tout à gagner à devenir membre de l'ALENA. Elle en tirerait avantage sur quatre plans : l'accès à un vaste marché développé lui serait garanti, la libéralisation des échanges lui procurerait des avantages économiques immédiats et à long terme, la reconnaissance de la qualité de l'environnement offert aux investisseurs étrangers serait reconnue par l'ALENA, et le pays disposerait d'un nouvel atout dans ses négociations commerciales internationales.

9.1 La garantie d'accès

L'appartenance à l'ALENA garantit l'accès à un marché évolué et prospère disposant d'un PIB de plus de 7 billions de dollars. Si les exportations de l'Argentine ne lui sont pas principalement destinées à l'heure actuelle, la zone de l'ALENA offre à ce pays les débouchés les plus prometteurs dans la perspective d'une expansion de ses exportations. À mesure qu'ils s'adaptent aux exigences de la nouvelle conjoncture née de la libéralisation de l'économie nationale, les exportateurs argentins deviennent de plus en plus concurrentiels, ce qui leur permet d'exporter beaucoup plus vers les États-Unis et les autres pays de l'ALENA. En devenant membre de l'ALENA, l'Argentine disposera d'un accès garanti à un vaste marché. Elle enregistra fort probablement une forte croissance de ses exportations en termes absolus, dont la part destinée aux pays de l'ALENA augmentera. En fait, l'accession en soi contribuera à accroître la compétitivité industrielle en réduisant le risque d'affaire et en permettant aux entreprises argentines de faire des projets et des investissements à long terme propres à améliorer leur productivité.

9.2 Les avantages économiques

Les analyses économiques des répercussions de la libéralisation des échanges dans l'hémisphère occidental montrent que tous les pays participants en tirent d'importants avantages économiques. Signalons en particulier l'étude réalisée en 1994 par Drusilla Brown et une équipe de collaborateurs, sur les conséquences de l'extension de l'ALENA à partir de l'examen des effets du retrait des tarifs. D'après les résultats de cette étude, chacun des pays devenu membre de l'ALENA a vu son PIB enregistrer une forte croissance⁸⁷. Bien que le modèle retenu ne rende pas compte de bon nombre des effets dynamiques additionnels de la libéralisation des échanges et ne prenne en considération ni les IED ni le mouvement transfrontières de travailleurs, cette étude n'en démontre pas moins que l'Argentine retirerait des avantages économiques de son accession à l'ALENA, ne serait-ce qu'en raison du retrait des droits à l'importation. Quand tous les facteurs sont pris en considération, notamment les avantages à long terme d'une meilleure garantie d'accès, il apparaît évident que l'Argentine aurait tout intérêt à devenir membre de l'ALENA.

⁸⁷ An Assessment of Extending NAFTA to Other Major Trading Countries in South America, Drusilla K. Brown et coll., Ann Arbor, Michigan, University of Michigan, Institute of Public Policy Studies, 1994.

9.3 La reconnaissance

L'entrée de l'Argentine dans l'ALENA accroîtra l'investissement étranger dans ce pays, le risque auquel les investisseurs sont exposés étant réduit. Si la législation argentine en matière d'investissement, le traité sur l'investissement bilatéral (TIB) Argentine-États-Unis et l'Accord sur la protection de l'investissement étranger (APIE) Canada-Argentine offrent une certaine protection aux investisseurs canadiens et américains, les dispositions de l'ALENA concernant l'investissement leur offrent une sécurité plus grande. Ces dispositions font en effet partie d'un accord plus vaste qui se fonde sur les principes centraux de l'égalitarisme et de la transparence indispensables à l'instauration d'un climat prévisible propice aux affaires.

9.4 L'entrée dans les ligues majeures

En signant le traité d'Asunción, les pays du MERCOSUR ont convenu d'adopter une politique commerciale commune à l'endroit des pays tiers. Ce que veulent clairement ces pays, c'est se liguer dans le but de présenter un front commun dans les négociations commerciales internationales. Mais il convient de se demander si la zone du MERCOSUR est suffisamment importante sur le plan économique pour que son influence compte. Les pays qui font présentement partie du MERCOSUR représentent ensemble environ 4 % du PIB mondial, un pourcentage nettement inférieur à celui que représentent les pays de l'ALENA (25 %), les États-Unis (20 %), le Japon (9 %) ou la Chine (9 %). La création d'une zone de libre-échange englobant toute l'Amérique du Sud ne ferait pas augmenter sensiblement l'importance économique du bloc, les pays du continent qui ne sont pas membres du MERCOSUR ne représentant ensemble que 2 % du PIB mondial. Le MERCOSUR ne possède ni ne peut acquérir l'importance voulue pour faire bonne figure dans les négociations internationales sur le commerce et l'investissement.

Si ce que souhaite l'Argentine, c'est faire partie d'un bloc commercial puissant, l'ALENA lui en offrirait bien davantage la possibilité que le MERCOSUR. Outre le fait que l'ALENA est plus grand et plus puissant que le MERCOSUR, les intérêts de politique commerciale des pays de l'ALENA se rapprochent bien davantage de ceux de l'Argentine que de ceux du Brésil. L'Argentine s'est engagée plus clairement dans la voie de la libéralisation de son économie, et elle tirera profit de la circulation de plus en plus libre des marchandises, des capitaux, des techniques et de l'information à ses frontières. Le Brésil, partagé au sujet de la valeur de la libéralisation économique, s'est souvent opposé, dans des négociations commerciales multilatérales, à des mesures favorables à une plus grande libéralisation de l'économie. De toute évidence, en matière de politique commerciale, les intérêts stratégiques de l'Argentine ressemblent plus à ceux des pays de l'ALENA qu'à ceux du Brésil. Il est avantageux de se

retrouver sous une grande tente, d'influer sur l'élaboration des politiques de l'intérieur, au lieu d'essayer de le faire de loin.

10. Conclusion

Si le raisonnement suivi dans ces pages s'avère exact, les dirigeants argentins seront appelés, dans les prochaines années, à prendre d'importantes décisions dans l'intérêt de leur pays. De manière générale, la question qui se pose est celle de savoir comment l'Argentine pourrait harmoniser sa politique commerciale avec sa politique économique libérale. Plus précisément, les Argentins devront se demander si le MERCOSUR dans sa forme actuelle est un arrangement qui favorise vraiment la croissance économique et l'établissement de liens plus forts dans l'économie mondiale, et si ce marché commun peut répondre aux besoins et aspirations à moyen et à long terme de leur pays. Nous venons d'expliquer qu'en l'absence d'une réforme rapide et radicale au Brésil, le MERCOSUR risque de devenir une entrave au développement de l'Argentine. Qui plus est, même si la consolidation du MERCOSUR se poursuit progressivement, l'Argentine retirerait quand même de grands avantages de son éventuelle accession à l'ALENA tout en demeurant membre du MERCOSUR.

Nous croyons que si l'Argentine ne s'écarte pas de ses politiques économiques actuelles, il lui faudra tôt ou tard trouver des arrangements de commerce international s'harmonisant mieux avec ses lignes de conduite intérieures. Sans être la seule solution, une éventuelle accession à l'ALENA représente le choix le plus logique compte tenu de l'évolution actuelle du système de commerce international⁸⁸. Aux yeux de nombreuses personnes en Argentine, l'accession à l'ALENA mérite d'être sérieusement envisagée. En avril 1994, Domingo Cavallo, ministre argentin de l'Économie, a déclaré que l'Argentine négocierait son accession à l'ALENA même si ses partenaires du MERCOSUR ne pouvaient y prendre part⁸⁹.

L'Argentine a tout intérêt à ne pas trop tarder à devenir membre de l'ALENA. D'un point de vue pratique, il sera vraisemblablement plus facile d'agir le plus tôt possible. En accédant à l'ALENA, ou simplement en se déclarant intéressée à le faire, l'Argentine prendrait clairement position et contribuerait de ce fait à faire avancer le processus de création d'une zone hémisphérique de libre-échange. Le Brésil pourrait même être ainsi encouragé à adopter des mesures globales de libéralisation de son

⁸⁸ Le document du Groupe des politiques *Les quatre amigos et d'autres encore : vers une zone de libre-échange des Amériques*, de Keith Christie (à paraître), traite de l'éventuelle création d'une zone de libre-échange de l'hémisphère occidental.

⁸⁹ "Argentine Eyes NAFTA With or Without MERCOSUR", Reuter News Service, 26 avril 1994.

Ensemble ou séparément : l'Argentine, le Brésil et l'ALENA

économie et de son commerce. L'Argentine devrait envisager sérieusement de devenir membre de l'ALENA.

DOCUMENTS DU GROUPE DES POLITIQUES - POLICY STAFF PAPERS

Récents documents sur des questions économiques et de politique commerciale :
Recent papers on Economic and Trade Policy Issues :

A) DOCUMENTS SUR LA POLITIQUE COMMERCIALE :

1. La mondialisation et la politique officielle au Canada : à la recherche d'une paradigme, par Keith H. Christie. Document n° 93/01 (janvier 1993).* SP19
2. Commerce et protection de l'environnement : comment mettre fin au dialogue de sourds?, par Michael Hart et Sushma Gera. Document n° 92/11 (juin 1992).* SP18
3. La mondialisation : Incidence sur la dynamique du commerce et de l'investissement, par Dennis Seebach. Document n° 93/07 (juin 1993).* SP25
4. Le contrôle des fusionnements à l'heure de la libéralisation des échanges : convergence ou coopération?, par Nicolas Dimic. Document n° 93/09 (août 1993).* SP27
5. Les consortiums technologiques : le dilemme du prisonnier?, par Rhoda Caldwell. Document n° 93/10 (août 1993).* SP28
6. La durée optimale des brevets dans une économie commercante : matériaux pour l'avenir de la politique commerciale, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/12 (octobre 1993).* SP30
7. L'émergence d'une politique commerciale stratégique : chacun pour soi et dieu pour tous, par I. Prakash Sharma et Keith H. Christie. Document n° 93/14 (décembre 1993).* SP32
8. Mesures de conformité et règlement des différends dans les accords environnementaux internationaux : deux poids, deux mesures, par Keith H. Christie. Document n° 93/15 (décembre 1993).* SP33
9. Effets de l'intégration des marchés sur le commerce et la politique commerciale, par James McCormack. Document n° 94/01 (février 1994).* SP35
10. La nouvelle Jérusalem : la mondialisation, la libéralisation du commerce et certaines incidences sur la politique canadienne du travail, par Rob Stranks. Document n° 94/02 (février 1994).* SP36
11. Convergence de la politique de concurrence : les cartels d'exportation, par William Ehrlich et I. Prakash Sharma. Document n° 94/03 (avril 1994).* SP37
12. Programme de diversification du libre-échange au lendemain de l'ALENA et des NCM, par Keith H. Christie. Document n° 94/04 (janvier 1994).* SP38
13. Stratégies mondiales et investissement étranger direct : dimension commerciale et économique au Canada, par Julie Fujimura. Document n° 94/07 (février 1994).* SP41
14. Competition and Trade Policy Interface: Some Issues in Vertical Restraints, par I. Prakash Sharma et Prue Thomson, avec Keith Christie. Document n° 94/11 (décembre 1994). SP45
15. Le libre-échange nord-américain, les subventions et les droits compensateurs: la problématique et les options, par Gilbert Gagné. Document n° 94/13 (juillet 1994).* SP47

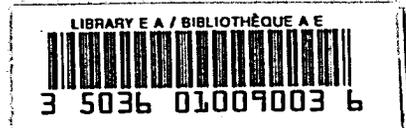
16. L'Organisation mondiale du commerce et les programmes environnementaux : Rapprochements dangereux, par Anne McCaskill. Document n° 94/14 (juin 1994). * SP48
17. Condamnés à agir : réflexions sur les régimes antidumping et la politique de concurrence, par Keith H. Christie. Document n° 94/15 (juillet 1994). * SP49
18. Les droits compensateurs et l'environnement : une boîte de Pandore ?, par Rob Stranks. Document n° 94/19 (octobre 1994). * SP53

B) DOCUMENTS SUR LA PROMOTION DU COMMERCE :

1. From a Trading Nation to a Nation of Traders : Towards a Second Century of Trade Development, par Andrew Griffith. Document n° 92/05 (mars 1992). SP12
2. Exportation et création d'emplois, par Morley Martin, Document n° 93/06 (juin 1993). * SP24
3. L'effet des exportations: analyse entrées-sorties de commerce extérieur canadien, par James McCormack. 92/24 (décembre 1994). * SP58

C) DOCUMENTS SUR LE COMMERCE RÉGIONAL ET L'ÉCONOMIE :

1. Les approches particulières : régionalisme et diplomatie économique canadienne, par Keith H. Christie. Document n° 93/08 (mai 1993). * SP26
2. Japon Inc : La maîtrise des principes économiques fondamentaux, par I. Prakash Sharma. Document n° 93/16 (décembre 1993). * SP34
3. Le Canada et les Amériques : nouveaux débouchés et défis, par Conrad Sheck, Colin Robertson, Jamal Khokhar, Nicolas Dimic et Keith Christie. Document n° 94/06 (avril 1994). * SP40
4. La Chine en l'an 2000 : Nature de la croissance et intérêts économiques du Canada, par Steve Lavergne. Document n° 94/10 (mai 1994). * SP44
5. Établissements financiers et entreprises : une relation à la japonaise, par James McCormack. Document n° 94/16 (juillet 1994). * SP50
6. Les blocs économiques régionaux: un fait accompli?, par Julie Fujimura. Document n° 95/01 (février 1995). * SP59
7. Changements de partenaires et partenaires changeants: Tendances des relations économiques régionales du Canada, par Steve Wilson. Document n° 95/02 (mars 1995). * SP60
8. L'intégration économique des pays de l'Asie du Nord: réalité ou illusion?, par Steve Lavergne 95/03 (mars 1995). * SP61
9. Ensemble ou séparément: l'Argentine, le Brésil et l'ALENA, par Stephen Wilson, 95/09 (août 1995). SP67



D) AUTRES DOCUMENTS SUR L'ÉCONOMIE :

- 1. Croissance démographique mondiale et mouvements de population : Conséquences pour les politiques canadiennes, par Michael Shenstone. Document n° 92/07 (avril 1992).* SP14
- 2. Pour des sanctions efficaces et appropriées, par Jean Prévost. Document n° 93/04 (mars 1993).* SP22
- 3. L'or noir : Évolution du marché mondial du pétrole et conséquences pour le Canada, par Shusma Gera. Document n° 93/05 (février 1993).* SP23
- 4. Croissance économique et pays en développement : Bilan de la recherche et éléments d'une politique canadienne, par Rick Mueller. Document n° 94/08 (avril 1994).* SP42
- 5. L'épée de Damoclès est-elle toujours là? Retour sur la crise de l'endettement des PMA, par Rick Mueller. Document n° 94/09 (mai 1994)* SP43
- 6. Les sanctions proactives : techniques du passé, vision moderne pour une gestion sans violence, par Dr. Nicholas Tracy. Document n° 94/17 (juin 1994).* SP51
- 7. Stress environnemental, conflits violents et sécurité nationale: L'arbre dans la forêt, par Rob Stranks. 95/05 (À paraître) SP63

COMMENTAIRE DU GROUPE DES POLITIQUES

- No. 1 L'Uruguay Round : ses avantages pour les pays en développement, par Robert T. Stranks * (mars 1994).
- No. 2 L'investissement direct à l'étranger et l'emploi intérieur, par Julie Fujimura et Robert T. Stranks * (avril 1994).
- No. 3 Les statistiques sur le commerce et l'investissement conciliables, par James McCormack * (mai 1994).
- No. 4 Les sanctions économiques : une arme à deux tranchants * (mai 1994).
- No. 5 Entrées de capitaux récentes en Amérique latine : Mueller * (août 1994).
- No. 6 Pas encore sortis de Bretton Woods: Déséquilibres et réformes proposées, par James McCormack * (février 1995)
- No. 7 Veiller au grain: L'impact de la réduction du déficit, par James McCormack * (mars 1995)
- No. 8 Le problème des chiffres: Les dépenses militaires, par James McCormack * (juin 1995)
- No. 9 Dossier en Souffrance: Vers la création d'une organisation internationale, par Robert T. Stranks (juin 1995)
- No. 11 Négociateurs en baskets: Produits dérivés, volatilité et risque, par James McCormack * (mai 1995)

DOCS
CA1 EA533 95P09 FRE
Wilson, Stephen
Ensemble ou séparément :
l'Argentine, le Brésil et l'ALENA
43274603

* Disponible en français - available in English

