

## PROJET TRANSVERSAL "REPRESENTATIONS ET PRATIQUES DE LA DEMOCRATIE"

GROUPE DE RECHERCHE

LES MUTATIONS DE LA GOUVERNANCE DÉMOCRATIQUE EN AMÉRIQUE LATINE

---

### Existe-t-il une gouvernance régionale dans les Amériques ?

**Olivier DABENE**

9 février 2006

#### Deux constats de départ :

- Il existe une multiplicité des instances et des agences à ambition régulatrice dans le continent.

On peut distinguer :

- des processus d'intégration régionale qui s'approfondissent et éventuellement s'élargissent (Mercosur par exemple) en fonction de logiques politique et économique.
- des forums de la société civile qui dynamisent un régionalisme spontané.
- des négociations qui sont menées à l'échelle continentale sur une base sectorielle (Sommets des Amériques ou ALBA)

- Le processus d'intégration est ancien dans le continent.

Cependant parmi ces multiples structures, certaines sont en crise, comme la Communauté Andine.



Une gouvernance régionale multi-niveaux existe dans les Amériques. Mais peut-on en conclure que ce dispositif complexe fait système ? Malgré l'existence de dispositifs de gouvernance il semble que celle-ci ne soit pas globale. Il faut ici se poser la question du concept de « gouvernance ». Sans entrer dans un long débat il faut nous accorder sur une définition minimum entre les « poches de cohérence » (Rosenau) et les régimes internationaux.

### **Deux niveaux d'analyse sont à distinguer :**

- Au plan sous-régional les processus d'intégration évoluent plus par l'ampleur de l'agenda couvert que par la capacité à réguler.

L'Amérique Centrale est à ce titre exemplaire. Elle est l'objet d'un processus d'intégration très complexe. Mais cette dynamique d'intégration fait-elle progresser la gouvernance à l'échelle régionale ? L'intégration est ancienne, elle a été relancée dans les années 1990 comme dans le reste de l'Amérique Latine avec l'élaboration de nouveaux accords et la relance d'anciens accords. Mais le processus connaît de sérieuses limites à tel point que les centro-américains demandèrent un audit à la BID et à la CEPAL au milieu des années 1990. Il en est résulté une très bonne étude publiée en 1997. Elle aboutit à une conclusion généralisable à d'autres processus d'intégration. Elle distingue trois caractéristiques du processus d'intégration :

-le grand nombre d'organismes : huit organes principaux et huit instances de coordination, sept secrétariats techniques, deux forums consultatifs et des organismes locaux spécialisés ainsi que le SICA, le système d'intégration centre-américain qui chapeaute l'ensemble.

-la faible effectivité de ce dispositif : peu de réunions sont organisées, la capacité normative est faible et les organismes ne fonctionnent pas non plus comme des think tanks. Par contre ils consomment des crédits.

-les crédits sont modestes. Ils ne représentent que 0,3% du budget des gouvernements et il arrive souvent que les gouvernements ne s'acquittent pas de leur quote-part, ce qui rend le processus d'intégration dépendant de la coopération internationale et notamment de l'Union Européenne. Par ailleurs seules quelques institutions consomment les crédits : le Parlement d'Amérique Centrale en consomme près de 50% et on arrive 70% avec un ou deux secrétariats techniques.

Tous ces organismes ont une histoire et ils fonctionnent selon la logique de l'époque à laquelle ils ont été créés. De nouvelles structures ont été créées avec le temps mais aucune n'a été supprimée, ce qui rend la coordination compliquée. Par ailleurs leur fonctionnement est à géométrie variable. Certains organismes regroupent uniquement deux pays (une union douanière) d'autant que d'autres en regroupent neuf (une union sanitaire), sachant que sept pays sont considérés comme appartenant à l'Amérique Centrale. Il est étonnant de constater que ce fonctionnement a été institutionnalisé par le Protocole qui crée une Union Economique en 1999. Il y est spécifié qu'il s'agit d'un processus graduel et flexible à l'intérieur duquel tous les pays peuvent progresser à la vitesse qu'ils souhaitent. Cela crée des réflexes utilitaristes, une approche à la carte, ce qui a un impact sur la gouvernance.

Quelle cohérence existe-t-il dans ce panorama ?

La dynamique présidentielle est moteur de l'intégration. La CEPAL parle de « présidentielisme collectif ». De nombreux présidents souhaitent aller de l'avant et cherchent des capacités de régulation au niveau supranational car ils les ont perdu, avec les ajustements structurels des années 1990, au niveau national. Mais cette dynamique collective est aussi une fuite en avant pour imaginer des dispositifs de plus en plus larges qui englobent les précédents, ce qui complexifie encore plus le paysage.

L'agenda de la coopération internationale conduit de plus les présidents à des stratégies de canalisation des financements disponibles, ce qui fonctionne bien dans le court terme mais ne permet pas d'approfondir l'acquis. Cela est également dû au fait qu'il n'existe pas de consensus entre les pays sur la nature de l'intégration. Il n'y a pas de vision politique dominante. Cela induit un très important décalage entre les domaines couverts par l'intégration et les capacités de mise en œuvre. Comme pour l'Union Européenne aucun accord d'intégration dispose de capacités propres de mise en œuvre. Celle-ci repose sur les ministères et institutions des pays membres. S'il n'existe plus aujourd'hui de ministères de l'intégration comme dans les années 1960 les problèmes de coordination subsistent car tous les ministères sont désormais saisis d'une partie de cette intégration régionale. Cette affirmation est cependant à nuancer : l'intégration fonctionne bien dans certains domaines.

- Au plan continental la diplomatie des sommets a engendré une multiplication d'instances de décision. Le régionalisme qui se construit va au-delà de la traditionnelle dimension cérémonielle et incantatoire.

La diplomatie des sommets est une tendance mondiale à laquelle l'Amérique Latine ne déroge pas. Il est caractéristique de constater que ces sommets se consacrent de moins en moins à la recherche de solutions collectives à des problèmes précis comme la drogue ou la dette mais plutôt à mettre en place des mécanismes de concertation et de gouvernance au niveau régional. On constate aussi une institutionnalisation, une routinisation de ces sommets.

Il existe quatre types de sommets en Amérique Latine :

- le groupe de Rio
- le sommet des Amériques
- les sommets ibéro-américains
- l'APEC

#### Caractéristiques des sommets.

La branche chilienne de la Faculté Latino-Américaine de Sciences Sociales (FLACSO) a réalisé une étude sur les caractéristiques de ces sommets en ce qui concerne les décisions prises. Elle en conclut que :

-les sommets sont très prolifiques en décisions. 1113 décisions ont été prises entre 1990 et 2000, le problème étant le suivi de ces décisions. Elle remarque que l'APEC est le sommet où un nombre bien moindre de décisions sont prises. C'est aussi le sommet où le nombre de pays latino-américains participants est le plus limité (par rapport aux pays asiatiques).

-les sommets sont très politisés, ce qui indique l'ambition latino-américaine en matière de gouvernance. Les thèmes politiques comme la démocratie, les droits de l'homme, la modernisation de l'Etat représente un tiers des décisions avant les thèmes sociaux puis les thèmes internationaux. L'économie et le commerce ne viennent qu'en quatrième position. L'APEC est la seule exception : 70% des décisions prises concernent des questions économiques et commerciales.

-le message de ces sommets est dilué. Le trop grand nombre de décisions entraîne leur faible lisibilité. La banalisation des sommets génère de plus en plus une lassitude et une perte de crédibilité générale. Mais cela est aussi le cas pour d'autres organismes internationaux comme le GATT, parfois appelé le General Agreement to Trade and Trade.

Le sommet le plus important pour la gouvernance du continent est le sommet des Amériques. Six sommets ont eu lieu depuis 1994 dont un était exceptionnel et l'autre sur le développement durable, ce qui explique que le dernier sommet (Mar del Plata novembre 2005) ait été présenté comme le quatrième sommet officiel.

Le sommet des Amériques porte surtout sur des thèmes politiques et sociaux. Son agenda s'est progressivement élargi. De nombreuses décisions y sont prises, particulièrement en matière d'éducation. Soixante-dix mesures ont été prises lors du dernier sommet sur quatre grands thèmes dont développement, emploi, croissance.

#### Fonctionnement des sommets des Amériques.

Les sommets des Amériques relèvent de ce que Feinberg appelle le « multilatéralisme en cascade », autrement dit d'une multiplicité des formes de négociations (bilatérales, public-privé, multilatérales). Le consensus sur des sujets spécifiques y est recherché. Les acteurs sont aussi importants que les sujets traités. L'idée était à l'origine de lier tous les aspects de la négociation et non pas d'avancer dans la gouvernance dans un seul domaine précis. Cette méthode a fonctionné six à sept années avant de céder sous la pression des Etats-Unis qui souhaitaient conclure des accords séparés dans certains domaines. Les logiques sectorielles des dispositifs de gouvernance ont pris le dessus, on a renoncé à la globalité.

#### Partenariats Public-Privé (PPP)

Dès le premier sommet de Miami en 1994, la dynamique associe différents types d'acteurs, autant publics que privés. C'est toute la différence entre le gouvernement et la gouvernance (qui associe le privé).

#### Evaluation des sommets

La BID, la CEPAL, l'OEA puis la Banque Mondiale se sont associées pour construire un suivi des sommets : notamment sur les questions de mise en œuvre et de suivi des mandats. Cela a un impact sur la gouvernance même si l'on manque de données empiriques. Le problème est qu'il est difficile de distinguer ce qui relève de la dynamique des sommets et ce qui relève des organisations existantes comme l'OEA. Les sommets travaillent par exemple à la surveillance des processus électoraux mais cela relève également des prérogatives anciennes de l'OEA. Alors quelle est la valeur ajoutée de ces sommets ? Cela est plus évident dans certains domaines comme l'éducation pour laquelle des moyens importants sont consommés.

## Conclusion

Peut-on faire une analogie avec d'autres gouvernances multi-niveaux comme l'Union Européenne dans laquelle on observe aussi une multiplicité d'acteurs, de partenariats public-privé, des acteurs en réseaux et une absence de hiérarchie (avec des effets de composition et non d'injonction top down) ? La réponse est positive en ce qui concerne les négociations et les prises de décisions entre acteurs.

Les sommets des Amériques contribuent notamment à créer une dynamique complexe mais la variable mise en œuvre reste problématique car elle repose sur la volonté politique des pays. Par ailleurs l'Union Européenne est une puissance normative ce qui n'est pas le cas des dispositifs latino-américains.

La gouvernance est une cohérence d'ensemble et il n'est pas possible de dire aujourd'hui que l'Amérique Latine y est arrivée. Mais il manque encore des études empiriques sur la question de la mise en œuvre des décisions.

## Débat

### **Christine**

Quelle gouvernance peut-on avoir dans un ensemble dominé par un pays très différent des autres : les Etats-Unis, superpuissance ? Même s'ils en ont perdu petit à petit le contrôle exclusif ils ont tout de même été les initiateurs de l'OEA et des sommets des Amériques ? Ils contribuent à hauteur de 70% au budget de l'OEA et le siège est à Washington D.C. Peut-être peut-on considérer comme une étape le fait que le dernier secrétaire général de l'OEA élu l'ait été sans être le candidat des Etats-Unis.

### **Olivier Dabène**

Il n'y aurait pas eu institutionnalisation des sommets si les latino-américains n'y avaient pas trouvé d'intérêt. Dans les années 1950 et 1960 deux sommets se sont tenus sans suite. Il faut séparer puissance globale des Etats-Unis et négociations. Depuis 1994 les latino-américains ont su négocier et ont obtenu un certain nombre de choses par les négociations collectives (les unions douanières et la présidence de certaines structures). Par ailleurs les

Etats-Unis ne sont pas si présents dans le processus d'intégration, ils n'arrivent pas à imposer leurs vues. Les Etats-Unis ne contrôlent pas non plus forcément les dispositifs de gouvernance qu'ils mettent en place. Et ce sont surtout les thèmes commerciaux qui les intéressent. Les négociations sont cependant assez équilibrées malgré la substitution de négociations d'accords bilatéraux aux négociations de l'ALCA.

### **David Recondo**

Il n'existe pas de logique régionale dans les accords passés entre l'Amérique Centrale et les Etats-Unis. Les ratifications ont lieu pays par pays. Les Etats-Unis sont tout de même dans une logique de puissance dans la négociation des Traités de Libre Echange.

### **Olivier Dabène**

Il y a en Amérique Centrale une inversion des priorités. La région est très centrée sur les relations avec les Etats-Unis qui sont relativement brutaux. Ils demandent aux pays des signatures rapides des accords de libre-échange, ce qui signifie une priorité moindre accordée à l'intégration. Seul le Costa Rica a refusé de signer, il existe là-bas une opposition forte à l'accélération du libre-échange.

### **David Recondo**

Il n'a pas de contradiction entre intégrations régionale et continentale et signatures d'accords de libre-échange. La priorité des Etats-Unis sont les accords commerciaux.

Pourquoi n'y a-t-il pas de dynamique régionale plus forte ? La dimension symbolique est très importante, elle se retrouve dans le mythe bolivarien d'unité. Mais il y a eu un changement de nature du Mercosur par exemple. Au début la vision était différente : l'idée était une compensation mutuelle en matière industrielle entre l'Argentine et le Brésil. Aujourd'hui le Mercosur est une union douanière à logique libérale. Le Mexique ne peut pas y participer par exemple car ses tarifs douaniers sont plus bas. Par ailleurs une norme sur deux éditée par le Mercosur n'est pas en vigueur. L'Uruguay va peut-être signer un accord de libre-échange avec les Etats-Unis. Quel impact cela aura pour le Mercosur si l'Uruguay signe ? Est-ce que la dimension symbolique est plus importante que la dimension économique ?

**Christine**

En 2000 a eu lieu une inflexion du libre échange entre les Etats-Unis et l'Amérique Latine ?  
Y a-t-il un lien avec l'Europe ? Sert-elle de modèle ? de référence ?

**Olivier Dabène**

L'Europe exporte son modèle. Elle est par exemple sur le point d'engager un dialogue politique avec la Communauté Andine des Nations et elle a du poids car elle lui permet ainsi d'exister politiquement.

??

Nous avons parlé des différents dispositifs d'intégration mais il me semble que nous en avons laissé un de côté : la Communauté des Nations Latino-Américaines avec le Parlement latino-américain ?

**Olivier Dabène**

Le Parlement existe déjà (il est uniquement consultatif, rien à voir avec le principe de co-décision que nous connaissons au Parlement Européen) et la création de cette nouvelle Communauté me semble correspondre à un habillage politiquement correct de l'absorption de la Communauté Andine par le Mercosur. Ce qui ne veut pas dire que les normes andines vont disparaître. On est toujours dans le fonctionnement multi-niveaux. Le Mercosur reste très commercial même s'il commence à adopter des politiques sociales. Une politique de redistribution a été mise en place mais il ne lui a été alloué que 100 millions de dollars pour ce faire, ce qui est très faible pour réduire les inégalités. Il ne s'agit pas d'une étape décisive vers la supranationalité malgré l'importance des capacités de régulation et de mise en œuvre du Mercosur.

**David Recondo**

Y a-t-il eu des avancées en matière d'éducation ?

**Olivier Dabène**

Les moyens mobilisés sont importants ainsi que les objectifs fixés : 100% de scolarisation des enfants d'ici 2015. La BID, la Banque Mondiale et les gouvernements se sont engagés à mobiliser des moyens chiffrés en milliards de dollars. Les objectifs sont proches de ceux du développement du millénaire de l'ONU. Ils font l'objet d'un suivi précis. Il existe un cadre

continental qui contribue au développement des objectifs du millénaire dans la même logique.

Mais je souhaite conclure sur le fait qu'il existe un grand déficit de la recherche sur le sujet de la gouvernance en Amérique Latine. Les variables sont difficiles à isoler. Le Mercosur fait des efforts importants par rapport aux différents gouvernements mais il n'a pas de grandes capacités de mise en œuvre ni de ressources propres.