

Premier Colloque International « MEDenergie »

« Les restructurations des industries électriques et gazières : impact sur les coopérations interafricaine et euro-maghrébine »

Alger, 6-7 Octobre 2003, Hôtel El Aurassi

L'intégration énergétique régionale : les expériences latino-américaines.

Jean-Marie Martin-Amouroux
14 allée du Gaillet
38240 Meylan
martin.amouroux@wanadoo.fr

Les expériences d'intégration économique¹ régionale incluent toutes une forte composante énergétique. Certaines, telles l'Union Européenne, ont même démarré par un marché commun du charbon, alors principale source d'énergie (Communauté du Charbon et de l'Acier –CECA) puis un projet d'unification de la R&D nucléaire, alors promise à devenir la source d'énergie du futur (EURATOM), avant que le protocole d'avril 1964 n'évoque une politique commune de l'énergie (Blondel Spinelli Danièle, 1966). Toujours en Europe, mais plus récemment, on sait le rôle qui a été attribué aux industries du gaz et de l'électricité dans l'achèvement du grand marché.

On sait moins que, sur d'autres continents, les projets d'intégration économique sont aussi anciens qu'en Europe. En 1950, l'année où Robert Schuman proposait la création de la CECA, un manifeste de la Commission Economique pour l'Amérique Latine (CEPAL) avançait que l'intégration économique était une nécessité pour le développement du sous-continent tandis que l'année suivante commençaient les études en vue de construire un Marché Commun Centre Amérique(MCCA). Depuis, des intégrations économiques régionales ont vu le jour sur tous les continents : la Communauté Economique Européenne (CEE) devenue ultérieurement l'Union Européenne, l'Association of South-East Asian Nations (ASEAN), la Southern African Development Community (SADC), le Mercado Comùn del Sur (MERCOSUR), la Communauté des Etats Indépendants (CEI), l'Accord de Libre Echange Nord Américain (ALENA), la Zone de Libre Echange des Amériques (ZLEA) en préparation pour 2005 et bien d'autres (Hugon Philippe, 2003).

Telles le dieu Janus, toutes ces expériences ont une double face : d'un côté, elles accompagnent la mondialisation des marchés qu'elles se proposent d'accélérer en libéralisant les échanges de marchandises et de capitaux, notamment par des accords dits de GATT plus² ; de l'autre, elles se veulent des réponses aux risques économiques, politiques et sociaux que fait courir cette même mondialisation, par une recomposition des territoires à un niveau supranational assurant plus de puissance aux Etats, face à l'internationalisation des marchés (financiers, en particulier) et aux firmes multinationales, en voie de globalisation ou de transnationalisation³. Ces deux faces sous-tendent une dialectique entre interdépendances croissantes des économies et volontés d'autonomie politique des Etats : la force de chacune d'elles varie cependant d'une expérience de régionalisation à l'autre, puisque certaines sont réduites à du pur libre échange alors que d'autres ambitionnent de construire des espaces de souveraineté à base d'institutions, de normes (techniques, fiscales, financières, réglementaires) et de politiques communes⁴.

¹ La notion d'intégration comporte l'idée d'unité, de rassemblement d'éléments dispersés, de création d'interdépendance, voire de mise en cohérence. En dépit de son manque de précision, ou peut-être à cause de lui, elle est très utilisée en économie où l'on parle d'intégration d'une entreprise qui cherche à réunir des activités complémentaires verticalement ou horizontalement, ; d'intégration d'une économie nationale au sens d'une densification des échanges entre branches d'activités la composant ; d'intégration des marchés internationaux qui sont rendus communicants par la création de nouveaux moyens de transport et la suppression des obstacles tarifaires ou non tarifaires aux échanges. Dans ce dernier cas, en prenant la convergence des prix comme indicateurs d'intégration, il est possible de donner à la notion un contenu plus précis. L'intégration économique est dite régionale lorsqu'elle recouvre les marchés et les agents économiques de plusieurs pays appartenant à une même zone géographique. Divers indicateurs ont été construits pour mettre en lumière le biais régional que cette intégration peut donner aux échanges. Une expérience d'intégration énergétique régionale concerne donc la création d'interdépendances entre marchés et industries du pétrole, gaz, électricité ou charbon relevant initialement d'institutions nationales, ces interdépendances pouvant être construites à partir du marché, des investissements, des normes ou d'un mélange des trois (Perroux François, 1967).

² La mondialisation s'est accompagnée d'un phénomène de régionalisation qui, avec l'effet de *spillover*, accroît l'interdépendance, selon Christian Ghymers de l'UE-CEPAL.

³ Au contraire des multinationales (MNC's) qui restent ancrées sur leur territoire où elles localisent leurs activités nobles (Etats-Majors, R&D...) en se contentant de reproduire à l'étranger l'organisation de leur production et de leur vente (30% du CA étant généralement un critère de multinationalisation), les firmes globales ou transnationales (TNC's) localisent librement toutes leurs activités y compris stratégiques, sont sans nationalité et sans affiliation capitaliste traçable, leur management étant multinational de la base au sommet (Cohen Elie, 1996).

⁴ L'intégration économique s'apparente alors « à un travail de reconstruction au niveau supranational d'une souveraineté étatique en passe d'être vidée de sa substance par la puissance du processus de mondialisation » (Adda Jacques, tome 2, p. 87).

On imagine aisément que ces différences d'intégration économique régionales ont d'importantes répercussions sur l'évolution des marchés et des industries de l'énergie. Dans la première configuration, tout est attendu de l'élimination des obstacles à la libre circulation des biens et des capitaux, au risque pour les pays membres de perdre toute maîtrise sur un secteur clef du développement durable, tant sous l'angle de l'efficacité économique que sous ceux de l'équité sociale et de la viabilité écologique. Dans la seconde configuration, les rapprochements institutionnels entre pays membres encadrent bien les dynamiques du marché mais au risque, cette fois, d'étouffer ces dernières et de priver l'intégration régionale de la séduction qu'exerce le grand marché sur les apporteurs de capitaux et de nouvelles technologies. A cet égard, l'intérêt de l'Amérique latine est de comporter des expériences suffisamment variées pour que l'on puisse apprécier les enjeux et les limites de chaque type d'intégration régionale. On verra que ces limites débouchent sur la recherche de solutions entre lesquelles se dessinent d'incontestables convergences.

Pour les mettre en évidence, nous rappellerons dans un premier point la genèse des expériences d'intégration économique régionale en Amérique latine puis nous étudierons successivement les implications énergétiques du très libéral ALENA et du plus politique MERCOSUR.

1. Genèse et différences d'inspiration des intégrations latino-américaines.

Le coup d'envoi des expériences d'intégration économique régionale est donné à Montevideo en février 1960 lorsque les chefs d'Etat du sous-continent décident de créer la Asociacion Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC) qui, au terme de 12 ans, devra avoir réalisé une zone de libre échange entre pays membres. Cette approche strictement commerciale fait l'objet de critiques qui conduisent, en 1965, le président chilien Eduardo Frei a demandé à l'Argentin Raúl Prebisch, alors Secrétaire Général de la CEPAL, un rapport sur le sujet qui conclut à la nécessité de construire une communauté économique des pays d'Amérique latine⁵. Alors que le Marché Commun de Centre Amérique (MCCA) venait d'être créé en 1961, une nouvelle réunion des chefs d'Etat à Punta del Este en avril 1967 décide de constituer en 15 ans, à partir de 1970, un marché commun latino-américain qui regroupera toutes les expériences en cours.

Des facteurs économiques, politiques et culturels sont à l'origine de la précocité de l'Amérique latine sur le terrain de l'intégration économique régionale. Quelques unes de ses nations (Argentine, Brésil, Mexique) sont, parmi les pays en développement de l'époque, les plus avancées sur le chemin de l'industrialisation, via la substitution d'importation en cours depuis les années trente. Mais le processus peine à s'auto-entretenir parce qu'il suppose un élargissement continu du marché intérieur que bride une distribution des revenus façonnée par les héritages coloniaux⁶. Intégrer ces marchés peut-être un moyen de rendre viables les industries les plus sensibles aux économies d'échelle (sidérurgie ou chimie lourde) ou de séries (automobile ou construction électrique) et, par là, de poursuivre la substitution d'importation. Mais d'autres raisons sont plus politiques et culturelles. De toutes les régions du monde, l'Amérique latine est celle dont les pays ont la conscience la plus claire de racines communes puisant dans leurs civilisations indiennes, leur colonisation ibérique et leurs indépendances politiques au début du 19^{ème} siècle. Aucun conflit surgi ultérieurement n'a pu

⁵ Outre Raul Prebisch, Jose Antonio Mayobre, Felipe Herrera et Carlos Sanz de Santamaria avaient rédigé ce rapport intitulé « Perspectivas para la creacion del Mercado Comùn Latinoamericano ».

⁶ « Los factores dinamicos responsables de la industrializacion substitutiva tienden a agotarse cuando operan dentro del marco institucional vigente en America latina » (Furtado Celso, 1966, p. 106).

faire oublier le rêve bolivarien d'un sous continent unifié⁷. Surtout au lendemain de la seconde guerre mondiale, lorsque sont mises en place diverses institutions telles que CEPAL, OEA ou BID destinées à renforcer l'indépendance d'une région face à la super-puissance du grand voisin nordique (Lagos Gustavo, 1967).

La première tentative d'intégration économique régionale n'est cependant pas un succès. Construite sur la base des trois concepts fondamentaux proposés par la CEPAL (préférence commerciale, réciprocité et compensation multilatérale des paiements) qui s'inscrivaient « dans un modèle de développement à long terme attentif aux questions sociales » (Medeiros Marcelo, 2000, p. 104), l'ALALC se heurte rapidement à de nombreux obstacles dont le plus grave vient de l'hétérogénéité des pays membres. En dépit de son gradualisme et de l'attention qu'elle porte aux pays les moins avancés du sous-continent, l'Association paraît ne profiter qu'à ceux qui ont déjà un potentiel d'exportations industrielles (Argentine, Brésil, Mexique). Par réaction, les pays andins (Chili, Colombie, Pérou, Equateur, Bolivie), signent en 1969 l'Accord de Cartagena qui ambitionne de créer un véritable marché commun, doté de politiques communes visant, entre autres, à réduire l'influence des compagnies multinationales et à stimuler une complémentarité industrielle. Le Pacte Andin qui existe toujours sous la dénomination de Communauté Andine (sans le Chili mais avec le Venezuela) est parvenu à l'élimination de la quasi totalité des droits de douane entre ses membres, mais n'avait guère progressé sur la voie de l'intégration des économies à la date de sa relance en 1996. La Communauté des Caraïbes qui a succédé en 1973 à la Caribbean Free Trade Association (CARIFTA), de son côté, ambitionne toujours de créer un marché commun et de coordonner ses politiques.

Dans le contexte politiquement (dictatures militaires dans de nombreux pays) et économiquement (crises économiques) difficile des décennies 70 et 80, le projet d'une intégration économique régionale ne sombre pas pour autant. Un nouveau Traité de Montevideo est signé en 1980 qui remplace l'ALALC par l'Association Latino-Américaine d'Intégration (ALADI) qui prend acte d'un nécessaire passage par des intégrations sub-régionales. Dans cette perspective, la nouvelle Association se dote de deux mécanismes : l'un dirigé vers tous les pays membres (préférence tarifaire régionale, programme de récupération et expansion du commerce, listes d'ouverture de marchés) ; l'autre, vers certains d'entre eux uniquement (les accords de portée partielle). C'est de l'un de ces derniers, signé entre l'Argentine et le Brésil en 1986, que va naître le Mercosur, lors du Traité d'Asuncion en 1991. Argentine, Brésil, Uruguay et Paraguay s'y engagent dans un processus d'intégration économique, fortement ancré sur toute l'expérience de l'ALALC mais aussi influencé par celle de l'Union Européenne.

Au même moment une autre expérience se développe dans la partie septentrionale du continent américain. Bien qu'initialement limitée à un seul pays latino-américain, elle est en passe d'inclure tous les autres, à la seule exception de Cuba, et ce, sur des bases idéologiques assez différentes de celles qui inspirent le Mercosur. De longue date, les Etats-Unis ont essayé d'entraîner les pays latino-américains dans des entreprises ambitieuses d'unification économique et politique de l'ensemble du continent américain, dont l'Alliance pour le Progrès de John Fitzgerald Kennedy est l'une des plus connues⁸. Soucieux de conserver une certaine autonomie à l'égard de leur grand voisin nordique, les autres pays ont

⁷ « El desarrollo economico y social de toda America latina, por razones historicas, por afinidad etnica, por motivos politicos y por conveniencia economica, deberia verse como un proceso de integracion de sus naciones componentes, un borrar de las fronteras economicas, culturales y sociales y, tal vez, algun dia, de las politicas. Este es el sueño bolivariano, que hasta ahora no se ha podido cumplir ni en pequena escala morazanica » (Urquidi Victor L, 1962, p.125).

⁸ On en trouve une excellente analyse dans le chapitre 11 de Virtor Urquidi, 1962.

répondu par d'autres projets, dont le Système Economique de l'Amérique latine (SELA) lancé par le président mexicain Luis Echeverria qui s'inspirait en 1975 des principes ayant assuré le succès de l'OPEP. Les années 80 ne verront cependant pas triompher l'organisation des Pays du Sud face à ceux du Nord, mais bien plutôt le renforcement de ces derniers, via une libéralisation accélérée des échanges extérieurs après le Tokyo Round de 1978 puis celle de leurs marchés intérieurs et de leurs industries de réseau, avec l'arrivée au pouvoir de Margaret Thatcher en 1979 et de Ronald Reagan en 1981. Libéral convaincu, ce dernier multiplie les accords bilatéraux de libre échange dont celui qui sera signé avec le Canada en 1989 et qui préfigurait ce que sera le Tratato de Libre Comercio de America del Norte (TLCAN), NAFTA en anglais ou ALENA en français, qui est entré en application le 1^{er} janvier 1994.

L'année même où l'ALENA commençait à fonctionner, le sommet des 34 chefs d'Etat américains (tous sauf Cuba) réunis à Miami décidait de lancer l'Area de Libre Comercio de las Americas (ALCA), ou Zone de libre échange des Amériques (ZLEA) en français. Depuis, 9 groupes de travail ont été mis en place pour fusionner, avant 2005 et à l'échelle de tout le continent, les accords bilatéraux et multilatéraux qui ont été signés en vue de démanteler les barrières douanières, libéraliser le commerce agricole et réformer les droits anti-dumping. Pour les Etats-Unis, leader de la nouvelle organisation, l'intégration économique régionale doit se réduire à un libre échange total. L'ALCA ne devrait donc pas avoir de tarif extérieur commun laissant chaque Etat libre de négocier les siens, ce qui est déjà le cas dans le cadre de l'ALENA qui a permis au Mexique de signer un accord d'association avec l'Union Européenne. Il ne devrait pas non plus être doté de secrétariat, de normes sociales ou environnementales, de correctifs en faveur des pays les plus petits ou les moins développés, si ce n'est un délai plus long pour libéraliser leurs échanges. Le projet est-il porteur d'un risque de « race to the bottom » pour les pays d'Amérique latine ? C'est ce qu'affirment ses adversaires pour qui l'ALCA n'est rien d'autre que le moyen pour les Etats-Unis de s'adapter économiquement et politiquement au nouvel environnement international post-guerre froide (Gratius Suzanne, 2002). Faux, répondent ses partisans qui soulignent que les pays d'Amérique latine ont accepté d'en faire partie parce qu'ils y trouvent un certain nombre d'avantages : accès sécurisé au marché des Etats-Unis, consolidation des réformes libérales, attrait pour l'investissement privé étranger, cadre de négociations collectives plus favorable que les têtes à têtes avec les Etats-Unis. La vérité est vraisemblablement entre les deux, surtout pour le Mexique, peu enthousiaste à la perspective de partager avec tous les pays du continent son accès privilégié au marché des Etats-Unis que lui donne déjà l'ALENA, ou le Brésil qui cherche à gagner du temps parce que son ambitieuse stratégie internationale est mieux servie par le Mercosur que par l'ALCA.

2. L'ALENA ou l'intégration du Mexique au grand marché énergétique de l'Amérique du Nord.

Depuis qu'ils sont devenus importateur net de pétrole, de gaz et d'électricité, les Etats-Unis ont été attentifs à leur sécurité d'approvisionnement⁹ dont l'un des moyens peut être d'infléchir leurs importations au profit de pays dont les ressources abondantes sont rendues attrayantes par les faibles coûts de transport qu'autorise la proximité et par la sécurité qu'assure le bon voisinage. Pour cette raison, l'après chocs pétroliers a été une période de forte croissance des flux d'hydrocarbures, surtout depuis le Canada, mais aussi le Mexique. Encore fallait-il qu'aucun obstacle institutionnel n'entrave la libre circulation des marchandises ou des capitaux, particulièrement indispensables au développement des infrastructures de transport. Cette préoccupation est au cœur des préoccupations de l'ALENA.

⁹ Dans l'abondante littérature sur le sujet, on peut voir le récent dossier coordonné par Pierre Noël et publié dans la Revue de l'Energie.

Comment s'y manifeste-elle¹⁰ ? Toutes les barrières douanières sur les échanges de biens et services énergétiques entre pays membres devront avoir été éliminées en 4 étapes avant 2008, celles sur le gaz l'étant déjà en 2003. Toutes taxes sur les exportations sont interdites, sauf si elles s'appliquent à des produits similaires destinés au marché intérieur et ce dans tous les pays signataires, de même que tout contrôle des prix des produits importés ou exportés. Les quotas, sous forme de licences d'importation ou d'exportation, sont soumis aux règles de l'article XI du GATT/OMC. Les pays membres, au niveau du Gouvernement Fédéral ou de celui de leurs Etats (Provinces), doivent appliquer les mêmes règles aux entreprises des pays membres qu'à celles de leurs entreprises nationales, les produits des uns et des autres ne devant subir aucune discrimination sur les marchés intérieurs. Des clauses dites de sécurité permettent de déroger aux principes ci-dessus en cas de crise ou d'épuisement de la ressource, conformément à ce que prévoit le GATT/OMC, mais dans un cadre rendu plus contraignant par une triple interdiction : les exportations ne peuvent être réduites au dessous d'un volume défini par le rapport des exportations aux réserves nationales qui a prévalu au cours des 36 mois précédant la dérogation ; les prix des exportations ne peuvent être supérieurs à ceux des produits vendus sur le marché intérieur ; la crise ne peut être invoquée pour modifier les canaux de l'offre à un autre signataire de l'accord ou pour modifier les proportions entre produits énergétiques. Les pays membres, enfin, ont le droit de conserver des entreprises, publiques ou pas, dotées d'un monopole, mais ils s'engagent à ne pas user de pratiques anticoncurrentielles.

Quels sont les premiers résultats de l'ALENA dans le domaine de l'énergie ? Ils n'ont pas encore abouti à un marché énergétique de l'Amérique du Nord au sens strict, répondent Rosio Vargas et Victor Rodriguez Padilla, mais on constate un clair processus d'intégration trilatérale qui est inégalement avancé selon les sources d'énergie.

Il l'est le moins sur le marché de l'électricité dont les exportations ne représentent que 9% de la production du Canada et 2% de celle du Mexique. Le premier a poursuivi ses exportations, sans croissance significative, à partir du Québec, de la Colombie Britannique et du Manitoba, reliés aux Etats-Unis par de nombreuses lignes transfrontalières ; les deux premières Provinces, en outre, peuvent jouer avec les différences de prix entre demandes de base et de pointe, grâce à leurs amples réservoirs hydrauliques. Le Mexique exporte huit fois moins en 1999 qu'en 1995, compte tenu de la croissance de son marché intérieur et de l'insuffisance des investissements. Seuls les Etats-Unis ont accru leurs ventes au Canada, surtout dans le cadre des déséquilibres saisonniers. A l'avenir, une plus grande intégration des marchés Canada/Etats-Unis est attendue de la déréglementation des industries électriques dans les deux pays ; du renforcement et d'une meilleure coordination des réseaux de transport par mise en place d'une Organisation de Transport Régional (OTR) facilitant l'accès au réseau et simplifiant sa gestion. Dans le cas Mexique/Etats-Unis, les choses sont plus compliquées car, si la production commence à s'ouvrir et attire des capitaux pour approvisionner la Californie à moindre coût (environnemental, notamment), transport et distribution restent sous la seule responsabilité de la CFE et de Luz y Fuerza del Centro qui n'ont pas suffisamment de liquidités pour investir dans le développement du réseau.

Le processus d'intégration régionale est plus avancé sur le marché pétrolier dont les ratios de l'exportation vers les Etats-Unis à la production nationale, entre 1990 et 2000, sont passés de 48% à 67% pour le Canada et de 25% à 40% pour le Mexique. Parallèlement, les exportations des Etats-Unis vers ses voisins n'ont crû de façon significative que sous

¹⁰ Tout ce qui suit est tiré du papier non publié, à notre connaissance, de Vargas Rosio et Rodriguez Padilla Victor, 2000.

forme d'essence de qualité supérieure vendue au Mexique par les raffineries texanes. Cette intégration progressera-t-elle à l'avenir ? La réponse dépend, en grande partie, de la croissance des investissements en production, transport et raffinage, trop faible côté mexicain, parce que PEMEX qui conserve le monopole de l'exploration-production du brut, du raffinage (*primer procesamiento*), du transport et de la distribution des produits pétroliers, du commerce international du brut et des produits, ne parvient pas à retenir une part plus élevée de ses bénéfices qui entrent pour plus d'un tiers dans les ressources du Gouvernement fédéral (De la Vega Navarro Angel, 2002). Favorable à l'ouverture aux entreprises pétrolières étrangères, la PEMEX a tenté de tourner la Constitution mexicaine en recourant aux « multiples services contracts » plus acceptables que les contrats à risques, mais le président Vicente Fox n'est pas encore parvenu à convaincre le Congrès du bien fondé de cette ouverture pourtant très limitée.

Sur le marché du gaz naturel, les choses ont avancé plus rapidement puisque le Canada a multiplié par deux ses exportations vers les Etats-Unis, entre 1990 et 2000 (de 1,4 à 3,5 mille milliards de pieds³), soit un saut de 41 à 69% de sa production, tandis que les Etats-Unis accroissaient les leurs de 15% par an en moyenne mais à partir de très faibles volumes . L'une des raisons de cet essor a été la forte densité des réseaux de gazoducs sur tout le territoire nord-américain assorti d'un grand nombre d'interconnexions frontalières entre Canada et Etats-Unis, mais l'ALENA a aussi joué un rôle. Tout d'abord, en incitant, par la perspective d'un grand marché durable, à investir beaucoup dans de nouveaux gazoducs, en particulier ceux du système Portland qui drainent le gaz de l'Ouest canadien vers le Nord-Est des Etats-Unis ou ceux du projet Alliance qui approvisionnent la région de Chicago (Lapointe Alain, 2002, p. 15). Mais la dérégulation des industries du gaz et de l'électricité des deux côtés de la frontière a aussi été un puissant stimulant à la croissance des échanges, via les achats d'entreprises gazières canadiennes par des *utilities* des Etats-Unis. Au final, l'intégration des deux marchés gaziers s'est traduite par une forte convergence des prix, autour de \$4 par million de Btu, exception faite de la période de fortes perturbations de l'année 2000.

Entre les Etats-Unis et le Mexique, les échanges de gaz sont encore balbutiants mais en bonne voie. Depuis l'abolition de la taxe mexicaine sur les importations de gaz en juillet 1999, les gazoducs transfrontaliers se sont multipliés et les ventes de gaz texan, dont les gisements sont peu éloignés, ont augmenté de 21% par an en moyenne. Dans l'autre sens, la situation évolue aussi depuis que le Mexique a commencé à libéraliser son industrie gazière, moins emblématique que la pétrolière : la loi de 1995 permettait en effet de céder les parts de l'Etat à des investisseurs privés, nationaux ou étrangers, pour la distribution du gaz, ainsi que son transport et son stockage, lorsqu'il ne s'agit pas de gaz associé pour lequel Pemex conserve son monopole. Depuis, le président Vicente Fox a souhaité aller beaucoup plus loin dans l'ouverture aux grands groupes de la production de gaz non associé, mais il se heurte, comme pour le pétrole, à l'hostilité d'une majorité du Congrès (Rodriguez Padilla Victor et autres, 2002).

En résumé, l'intégration progresse mais surtout par un double bilatéralisme, car les échanges Canada-Mexique sont dérisoires, de l'ordre de 1% du total des volumes échangés. Elle est poussée par la volonté des Etats-Unis de faire de l'Amérique du Nord un marché énergétique géant, selon les termes du vice-président Dick Cheney. Le Canada semble s'être volontiers rallié à ce projet qui lui garantit l'écoulement de ses productions pétrolière, gazière et électrique. Partagé entre la promesse d'un financement de ses investissements énergétiques et la perte de son contrôle sur des activités vitales et emblématiques de son indépendance économique, le Mexique est plus réticent. Qu'en sera-t-il dans le cadre de

l'ALCA ? A l'évidence, les Etats-Unis y poursuivent le même objectif pétrolier, en ajoutant aux exportations du Mexique celles du Venezuela dont l'entreprise PDVSA est plus ouverte et déjà bien implantée dans le raffinage et la distribution au nord du Rio Grande. Les deux pays peuvent jouer la concurrence ou la coopération et, par là, influencer ce que sera l'une des composantes de l'intégration énergétique de l'Amérique latine.

3. Mercosur : une nouvelle intégration énergétique.

Ce sous-titre est emprunté à un excellent papier d'Edmar Facundes de Almeida (2001) pour qui l'intégration énergétique du Cône Sud a un nouveau rôle à jouer, non seulement pour assurer la convergence des économies mais aussi pour tirer parti du grand potentiel de croissance des industries de l'énergie, grâce aux investissements internationaux. Dans cette acception, l'intégration suppose une certaine inflexion de la trajectoire façonnée par les pays latino-américains dans le cadre de l'ALALC puis de l'ALADI.

Comme en Europe, à la même époque, la plupart d'entre eux pensaient que l'intégration énergétique régionale ne pouvait venir que d'une coordination des politiques nationales, elles-mêmes coordonnant des entreprises pétrolières, gazières ou électriques nationales, de statut majoritairement public (Martin Jean-Marie, 1967). Souvent opposées aux firmes multinationales accusées de servir des intérêts étrangers contraires à la volonté d'industrialisation des pays de la Région, ces entreprises coopéraient dans le cadre d'associations latino-américaines telles que la Asociacion de Asistencia Reciproca Petrolera Estatal Latinoamericana (ARPEL) ou la Comision de Integracion Electrica Regional (CIER), l'une et l'autre créées en 1964¹¹. Moins de dix ans plus tard, cette intégration énergétique passait du niveau technique des entreprises publiques à celui, politique, des Etats avec la création de l'Organizacion Latinoamericana de Energia (OLADE) à laquelle les Etats-Unis n'étaient pas invités mais qui accueillait Cuba, exclue de l'OEA depuis la réunion des chefs d'Etats de Punta des Este en 1960. Forts du succès de l'OPEP dont ils avaient été les initiateurs, mais soucieux de désamorcer la critique des pays importateurs du sous-continent, les Venezueliens lançaient alors les idées de marché commun latinoaméricain des hydrocarbures et de banque pétrolière latinoaméricaine qui déboucheront sur le projet plus modeste retenu à Lima en novembre 1973. En août 1979¹², cependant, Venezuela et Mexique, principaux bénéficiaires du second choc pétrolier, signeront le Pacte de San José, qui a permis, un temps aux pays d'Amérique Centrale et des Caraïbes de bénéficier d'un approvisionnement pétrolier à des prix préférentiels. Aujourd'hui, ces échanges sont limités à des achats du Costa Rica au Venezuela.

Cette action mise à part, l'OLADE s'est plus consacrée à des études et des statistiques, qui ont fait progresser la connaissance des industries latino-américaines de l'énergie, qu'à des initiatives faisant avancer l'intégration énergétique du sous-continent. A preuve, jusqu'à la fin des années 80, le Brésil préférait le brut du Moyen Orient à celui de son voisin argentin, tandis que stagnaient les échanges de gaz et d'électricité entre pays de la Région. Ce sont les déséquilibres croissants des flux commerciaux qui, au début des années 90, ont poussé les deux grands pays du Cône Sud à intensifier leurs échanges : de 0,2% des importations brésiliennes de pétrole en 1991, la part de l'Argentine a sauté à 30,8% en 2000, année où sera signé l'accord Repsol-YPF/Petrobras. Mais passer du marché pétrolier à ceux du gaz et de l'électricité exige des infrastructures de transport qui n'existent toujours pas. En

¹¹ Pour plus de détail sur leurs composition et leurs missions, voir Martin J.M, 1967, pp. 162-166.

¹² Pour une histoire détaillée de la formation et de l'évolution de l'OLADE jusqu'en 1982, on peut se reporter à la thèse de Gustavo Rodriguez Elizarrarraz qui en a été l'un des secrétaires généraux.

décembre 1996, les instances du Mercosur ont donc donné la priorité à un Programme Energie qui se propose d'optimiser l'utilisation des ressources disponibles dans la Région et de profiter de la taille du marché élargi pour atteindre une meilleure allocation de ressources, réduire les coûts, accroître la compétitivité et servir un développement soutenable (Facundes de Almeida Edmar, 2001, p. 7).

Cette intégration énergétique planifiée par les Etats, juge l'auteur, est dépassée. Les infrastructures indispensables à l'intégration des marchés ne peuvent venir des Etats qui n'ont pas les moyens de les financer mais doivent être construites par des entreprises, convaincues que le marché du Mercosur ne multiplie pas les risques-pays de chacun de ses membres, alors même que ses opportunités de développement paraissent considérables.

Les plus grandes concernent le gaz naturel dont le marché latino-américain est encore embryonnaire, avec 5% de la consommation et 1,7% des importations mondiales en 2001. La croissance de la demande électrique dans tous les pays, les limites d'un parc trop hydroélectrique au Brésil, la libéralisation et privatisation des entreprises électriques dans la plupart des pays (Queiroz Pinto Helder, 2003) ouvrent la perspective d'un vaste marché du gaz naturel reliant l'offre de la Bolivie et de l'Argentine à la demande du Brésil, du Chili et de l'Uruguay. De nombreux projets d'extension des gazoducs existants et d'installations de nouveaux sont réalisables dès lors que des entreprises décideront de les financer. Certains pourraient même desservir des chaînes de liquéfaction du gaz bolivien dans des ports chiliens ou péruviens à destination de la Côte Ouest du Mexique (Baja California).

Les raisons techniques (différences de fréquence entre le Brésil et ses voisins) ne sont pas seules à expliquer les retards de l'interconnexion électrique qui sont majoritairement imputables aux coûts élevés des lignes électriques dans une Région où les distances sont considérables, surtout pour relier les potentiels hydroélectriques aux potentiels thermoélectriques. Comme pour le gaz, les projets sont cependant nombreux entre Brésil et Argentine, Bolivie et Brésil, Argentine et Chili.

S'ils veulent faire progresser l'intégration énergétique, les Etats doivent donc s'atteler à une harmonisation des régulations des marchés nationaux qui sont très hétérogènes, car « *assimetrias regulatorias criam riscos que muitas vezes inviabilizam projetos energeticos internacionais* » (p. 13). Pour ce faire, les réformes structurelles à entreprendre doivent tenir compte de celles qui ont déjà été réalisées tandis que les Agences de régulation en place doivent harmoniser leurs pratiques. Mais l'action des Etats ne s'arrête pas là : ils doivent éclairer les investisseurs par une planification à long terme du système énergétique régional et, dans ce but, doter le Mercosur d'un Secrétariat de l'Energie ayant pour mission l'information et les études, l'appui technique aux projets sectoriels, l'organisation de forums de négociation entre les pays, une assistance aux négociations internationales des Etats avec les firmes étrangères. Et l'auteur de conclure « *esta nova integração já faz parte dinâmica atual dos mercados energeticos* » (p. 30).

Hors Mercosur, la Comunidad Andina de las Naciones (CAN) a lancé en 2001 une politique d'intégration de ses marchés électriques en décidant de se donner un cadre juridique communautaire assurant l'harmonisation des aspects légaux et des régulations des pays membres (Altomonte Hugo, 2001).

En conclusion.

Depuis l'effondrement des économies socialistes d'Europe, peu de pays envisagent leur développement hors du processus de mondialisation économique puisque même la Chine a sollicité son entrée dans l'OMC. Avec l'internationalisation des marchés de l'énergie (qui a déjà débouché sur une mondialisation dans le cas du pétrole), la libéralisation des marchés intérieurs et des industries de réseau, la concentration industrielle et l'émergence de firmes multi-énergies, ce processus s'impose dans le secteur de l'énergie. De nombreux pays, cependant, souhaitent ne pas être contraints de s'y adapter passivement mais avoir à son égard une attitude pro-active qui implique de conserver ou d'acquérir le pouvoir de l'influencer à leur profit. L'intégration économique régionale est un moyen d'y parvenir pour les pays qui ne sont pas une superpuissance, c.à.d. tous hors les Etats-Unis.

Mais toutes les formes de régionalisation ne sont pas identiques. L'expérience de l'Amérique latine révèle que toutes ont stimulé les échanges et fait avancer l'intégration des marchés, au sens d'une croissance du commerce intra-régional plus rapide que celle du commerce avec les pays tiers. Mais la comparaison ALENA-Mercosur souligne aussi les différences de moyens pour parvenir à ce résultat : à la confiance absolue dans la seule libéralisation du marché et au refus de toute institutionnalisation de la première répond la recherche d'un équilibre entre le marché et la réglementation, les firmes et les Etats du second. L'opposition est-elle irréductible ? Ce n'est pas certain. Le Mercosur, on l'a vu, évolue vers la reconnaissance du rôle central de l'entreprise, nationale ou étrangère, dans la construction d'un grand marché dont le cadre institutionnel est capable de réduire les risques et de diminuer les coûts de transaction pour les investisseurs que l'on veut séduire. L'ALENA de son côté a dû composer avec la volonté mexicaine de ne pas voir son territoire réduit à un marché ignorant toute préoccupation sociale ou environnementale. Dans le projet actuel de ZLEA, c'est indubitablement la visée d'une intégration par le seul marché qui l'emporte, mais rien n'est encore totalement joué. Les Etats-Unis devront peut-être tenir compte de la puissance montante du Brésil qui est le pivot du Mercosur et de l'entêtement du Mexique à ne pas voir banaliser ses ressources naturelles (De la Vega Navarro Angel, 1999).

Bibliographie.

- Adda Jacques. La mondialisation de l'économie. 2 tomes, Paris : La Découverte, 1996, 125 p.
- Altomonte Hugo. El potencial energetico de la subregion andina como factor estrategico para la seguridad energetica regional y hemisferica, julio de 2002.
- Blondel Spinelli Danièle. L'énergie dans l'Europe des six. Fondements d'une politique énergétique commune. Paris : Editions Cujas, 1967, 330 p.
- Cohen Elie. La globalisation est un mythe. Societal, octobre 1996, n°1, pp. 51-56.
- De la Vega Angel. La evolucion del componente petrolero en el desarrollo y la transicion de Mexico. UNAM, 1999, 377 p. + annexe statistique.
- De la Vega Navarro Angel. Dilemmes et options du Mexique face à l'OPEP. Revue de l'Energie, n°539, septembre 2002, pp. 493-502.
- Facundes de Almeida Edmar. Mercosul : a nova integracão energetica, in Chudnovsky D.E. y Fanelli J.M. El desafio de integrarse para crecer. Balance y perspectivas del Mercosur en su primera decada. Buenos Aires : Siglo Veintiuno, 2001
- Furtado Celso. Subdesarrollo y estancamiento en America latina. Buenos Aires : Editorial Universitaria de Bs As, 1966, 135 p.
- Gratiuz Suzanne. El protecto del Alca visto desde Europa. Friedrich Ebert Stiftung. Estudios sobre ALCA, n°1, octubre de 2002, 19 p.
- Hugon Philippe (sous la direction de). Les économies en développement à l'heure de la régionalisation. Paris : Karthala, 2002, 335 p.
- Lagos Gustavo. El rol politico de las organizaciones economicas regionales en America latina (pp. 76-104). Revista de la Integracion. Noviembre 1967, n°1.
- Lapointe Alain. Intégration du marché nord-américain de l'énergie. Cahiers de recherche du CREDEN, Université de Montpellier 1, n° 02.07.32, juillet 2002, 22 p.
- Martin Jean-Marie. La politica regional en el sector energetico. Problemas y perspectivas en un marco de integracion (pp. 127-197), Revista de la Integracion, noviembre 1967, n°1.

- Medeiros Marcelo de A. La genèse du Mercosud. Paris : L'Harmattan, 2000, 500 p.
- Noël Pierre. Dépendance pétrolière et sécurité énergétique des Etats-Unis. Revue de l'Energie, n°542, décembre 2002, pp. 701-715.
- Perroux François. Quien integra ? En beneficio de quien se realiza la integracion ? (pp. 9-39). Revista de la Integracion. Noviembre 1967, n°1.
- Queiroz Pinto Jr Helder. Les problèmes des réformes structurelles et institutionnelles inachevées : le cas de l'industrie électrique au Brésil. Revue de l'Energie, n°544, février 2003, pp. 103-111.
- Rodriguez Elizarrarras Gustavo. La coopération énergétique régionale, mécanisme de l'intégration économique : le cas de l'OLADE. Thèse de doctorat de 3^{ème} cycle, IEPE, Grenoble, 1983, 226 p + annexes.
- Rodriguez-Padilla Victor avec la collaboration de Cavatorta Toni et Favennec Jean-Pierre. L'ouverture de l'exploration et de la production de gaz naturel au Mexique, libéralisme ou nationalisme. Revue de l'Energie, n°541, novembre 2002, pp. 655-664.
- Urquidi Victor L. Viabilidad economica de America latina. Mexico : Fondo de Cultura Economica, 1967, 203 p.
- Vargas Rosio y Rodriguez Padilla Victor. El mercado energetico de America del Norte. Preprint, 2000, 19 p.

Liste des acronymes.

- ALADI : Asociacion Latinoamericana de Integracion
- ALALC : Asociacion Latinoamericana de Libre Comercio
- ALCA : Area de Libre Comercio de las Americas, voir ZLEA
- ALENA : Accord de Libre Echange Nord-Américain, voir TLCAN et NAFTA
- ARPEL : Asistencia Reciproca Petrolera Estatal Latino America
- ASEAN : Association of South-East Asian Nations
- CAN : Comunidad Andina de las Naciones
- CARICOM : Caribbean Community
- CARIFTA : Caribbean Free Trade Association
- CEEA : Communauté Européenne du Charbon et de l'Acier
- CEE : Communauté Economique Européenne
- CEPAL : Comision Economica Para America Latina
- CIER : Comision de Integracion Electrica Regional
- GATT : General Agreement on Tariffs and Trade
- MERCOSUD : Marché Commun du Sud (SUR en espagnol, SUL en portugais)
- MCCA : Mercado Comùn Centroamericano
- NAFTA : North American Free Trade Agreement, voir TLCAN et ALENA
- OLADE : Organizacion Latinoamericana de Energia
- OMC : Organisation Générale du Commerce
- OPEP : Organisation des Pays Producteurs de Pétrole
- PDVSA : Petroleos de Venezuela Sociedad Anonima
- PEMEX : Petroleos de Mexico
- SADC : South African Development Community
- SELA : Système Economique de l'Amérique Latine
- TLCAN : Tratato de Libre Comercio de America del Norte, voir ALENA et NAFTA
- ZLEA : Zone de Libre Echange des Amériques, voir ALCA