



HAL
open science

Changement institutionnel et régionalisme en Amérique latine : la construction du Parlement du Mercosur

Clarissa Dri Franzoi

► **To cite this version:**

Clarissa Dri Franzoi. Changement institutionnel et régionalisme en Amérique latine : la construction du Parlement du Mercosur. Science politique. Université de Bordeaux; Sciences Po Bordeaux; Centre Émile Durkheim UMR 5116, 2011. Français. NNT: . tel-00999359

HAL Id: tel-00999359

<https://theses.hal.science/tel-00999359>

Submitted on 3 Jun 2014

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

UNIVERSITÉ DE BORDEAUX
SCIENCES PO BORDEAUX
ÉCOLE DOCTORALE DE SCIENCE POLITIQUE – ED 208
ÉCOLE DOCTORALE SOCIÉTÉS, POLITIQUE, SANTÉ PUBLIQUE – ESP2
Centre Émile Durkheim – Science politique et sociologies comparatives – UMR 5116

**CHANGEMENT INSTITUTIONNEL ET RÉGIONALISME
EN AMÉRIQUE LATINE:
LA CONSTRUCTION DU PARLEMENT DU MERCOSUR**

Thèse pour le Doctorat en Science politique

Sous la direction de M. Antoine ROGER et M. Olivier COSTA

Présentée et soutenue publiquement par

Clarissa FRANZOI DRI

Le 9 septembre 2011

Membres du jury :

- M. Sylvain BROUARD, Chargé de recherche à la FNSP, Sciences Po Bordeaux
M. Olivier COSTA, Chargé de recherche au CNRS, Sciences Po Bordeaux
M. Olivier DABÈNE, Professeur de science politique, Sciences Po Paris
M. Renaud DEHOUSSE, Professeur de science politique, Science Po Paris (rapporteur)
M. Berthold RITTBERGER, Professeur de science politique, Université de Mannheim
(rapporteur)
M. Antoine ROGER, Professeur de science politique, Sciences Po Bordeaux

SOMMAIRE

REMERCIEMENTS	9
LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES	11
ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES	13
RÉSUMÉ	15
ABSTRACT	17
INTRODUCTION. La démocratie parlementaire à l'échelle internationale ?	23
Les parlementaires acteurs internationaux : une contradiction ?	24
L'(ir)résistible parlementarisation de l'intégration régionale	26
« Le Parlement n'a pas été chaleureusement accueilli par les institutions du Mercosur »	31
PREMIÈRE PARTIE. Institutions et intégration régionale : les outils théoriques et méthodologiques	37
1. Pourquoi crée-t-on des institutions ? La construction institutionnelle saisie par la science politique	39
1.1. Les trois i et l'analyse institutionnelle	40
1.1.1. Inertie et trajectoire incrémentale dans la formation des institutions	43
1.1.2. L'intérêt individuel entre rationalité limitée et conflits de pouvoir	54
1.1.3. L'assise idéationnelle des structures politiques	61
1.2. Le changement en politique: une approche par les théories du <i>policy process</i> ...	70
1.2.1. Stabilité et déséquilibre : comment surgissent les opportunités pour de nouvelles politiques	71
1.2.2. Connaissance et croyances partagées : le rôle des agents et des experts	78

1.2.3. Les dynamiques d'exportation et d'importation dans le transfert institutionnel.....	86
1.3. Le cadre théorique de la thèse.....	96
2. Comment tracer un parcours institutionnel ? L'approche sociologique et les méthodes empiriques.....	103
2.1. Une étude de cas avec la question du « pourquoi ».....	104
2.1.1. Le <i>process tracing</i>	104
2.1.2. La démarche sociologique.....	108
2.2. Une enquête qualitative « bi-régionale ».....	110
2.2.1. L'observation directe et la collecte documentaire.....	111
2.2.2. Interviewer des parlementaires.....	115
2.3. Le design de la recherche.....	126
DEUXIÈME PARTIE. Le développement de la dimension parlementaire du Mercosur : motivations endogènes et exogènes (1985-2000)	131
3. Les pouvoirs législatifs et le régionalisme : les multiples rôles de la Commission parlementaire conjointe du Mercosur	133
3.1. La nouvelle vague démocratique et régionale en Amérique latine.....	135
3.1.1. Les contextes politiques nationaux	135
3.1.2. Les parlements dans le régionalisme latino-américain du XX ^e siècle	139
3.2. Les limites de la CPC : la place marginale des parlementaires dans la construction du Mercosur	144
3.2.1. L'institutionnalisation du marché commun.....	145
3.2.2. Le fonctionnement de la CPC : organisation, acteurs, pouvoirs	150
3.3. La contribution de la CPC : la place centrale des parlementaires dans la démocratisation du Mercosur.....	164
3.3.1. L'impact des systèmes présidentielistes nationaux	164
3.3.2. Le dialogue avec la société et l'affirmation de la démocratie.....	171
3.4. La démocratie régionale, une idée graduellement institutionnalisée	176
4. La coopération interrégionale entre l'Union européenne et le Mercosur	181
4.1. Les dimensions technique et stratégique d'un transfert à portée limitée	185

4.1.2. Europe et Amérique latine, une relation périphérique mais nécessaire	187
4.1.2. La promotion du régionalisme dans le contexte du Mercosur : les enjeux géopolitiques et économiques	193
4.1.3. Les actions de soutien à la Commission parlementaire conjointe.....	202
4.2. La diffusion de l'idée du régionalisme au moyen du dialogue interparlementaire	213
4.2.1. Le Parlement européen, stimulateur des rapports avec l'Amérique latine..	215
4.2.2. Les parlementaires de l'Union européenne et du Mercosur en quête de légitimité.....	223
4.2.3. Les rapports post-Parlasur: des liens parlementaires en (dé)construction ?	237
4.3. L'intégration comme responsabilité des parlementaires : un exemple importé et réinventé.....	241

TROISIÈME PARTIE. Le Parlement du Mercosur dans le contexte de la revitalisation du régionalisme latino-américain (2000-2011) 247

5. Un parlement pour quoi faire ? Les limites de la politisation du Mercosur 249

5.1. L'affirmation du Mercosur ou le non à la ZLEA : une stratégie à l'envers pour le régionalisme latino-américain.....	251
5.1.1. Les négociations avec les États-Unis et les effets de la crise financière.....	252
5.1.2. L'alternance de pouvoir au Mercosur et le discours sur la revitalisation de l'intégration	260
5.2. L'installation du Parlement : les alliances parlementaires et les forces de réaction.....	273
5.2.1. Les enjeux d'une négociation internationale conduite par des parlementaires	274
5.2.2. La position des chancelleries dans le débat sur les compétences.....	285
5.3. Un parlement, symbole d'un renforcement circonstanciel du Mercosur.....	296

6. L'institutionnalisation embryonnaire du Parlement du Mercosur 301

6.1. L'évolution de l'institutionnalisation interne au moyen de la socialisation parlementaire et de la complexité organisationnelle.....	303
---	-----

6.1.1. Les parlementaires deviennent des acteurs régionaux : motivations et comportement.....	304
6.1.2. L'installation concrète du Parlement et la définition des normes procédurales	315
6.1.3. Un parlement régional au sein du Mercosur : que peut-il faire ?.....	320
6.2. Les limites de l'institutionnalisation externe : le manque d'autonomie et de compétences.....	324
6.2.1. Le suffrage inattendu au Paraguay	324
6.2.2. La formalisation du travail parlementaire au sein des commissions.....	329
6.2.3. Un parlement sans pouvoir, une plateforme politique prometteuse.....	334
6.3. L'institution en risque : la capacité d'adaptation face à l'indéfinition de la composition proportionnelle	341
6.3.1. Une famille politique transnationale: la constitution du Groupe progressiste.....	342
6.3.2. Le <i>trade-off</i> dans le débat sur la représentation proportionnelle.....	350
6.3.3. Le Parlement et son rôle international débutant.....	356
6.4. Le Parlement du Mercosur entre la prédestination d'un rôle marginal et l'imprévisibilité des effets institutionnels.....	359
CONCLUSION. « Personne ne parle plus de la ZLEA »	363
Un processus incrémental confronté à un contexte politique inédit.....	363
Le rôle central des idées	366
Les limites de l'exportation du modèle européen	369
BIBLIOGRAPHIE	373
Références scientifiques	373
Documents et témoignages	400
Presse	407
ANNEXES	409
Annexe 1. Liste des entretiens (ordre chronologique).....	409
Annexe 2. Guide d'entretien (versions anglaise, espagnole et portugaise)	417
Annexe 3. Liste des parlementaires du Mercosur.....	422

Annexe 4. Protocole constitutif du Parlasur	429
Annexe 5. Règlement du Parlasur.....	440
Annexe en version numérique. Transcription et codage des entretiens.....	461

REMERCIEMENTS

Peu nombreux sont les étudiants qui ont la chance de travailler avec le chercheur qui a inspiré le choix de leur sujet de thèse et de la perspective pour l'analyser. C'est mon cas. Si j'ai pu mener à bien cette recherche doctorale, c'est grâce à la contribution décisive et aux encouragements permanents d'Olivier Costa, ainsi qu'à sa vision perspicace de la science et de la vie politique.

Je remercie chaleureusement à toute l'équipe du Centre Émile Durkheim, feu SPIRIT, pour leur accueil à Sciences Po Bordeaux et pour leur disponibilité. Je remercie notamment Antoine Roger, Sylvain Brouard, Vincent Hoffmann-Martinot, Eric Kerrouche, Daniel Bach, Xabier Itçaina, Jacques Faget, Cécile Vigour, Aurélie Seiler, Karine Jenart, Caroline Sagat, Florence Hallou, Béatrice Barthélémy, Dominique Nguyen, Armelle Jezéquel et Myrtille Birghoffer.

Je témoigne ma reconnaissance à Maryse Ducournau, responsable du support indispensable de l'École doctorale de science politique à cette recherche.

Les démarches sur le terrain ont demandé beaucoup d'efforts. Au Parlement européen, je remercie particulièrement Thierry Jacob, Françoise Vergnez et Francis Cole. Au Parlement du Mercosur, je suis reconnaissante à Rafael Reis, Elisa Ribeiro, Analaura Soto et Alejandro Perotti. À Buenos Aires, Oscar Casal, Luis Seara, Sandra Rogatto, Ricardo Quintana, Lucas Taschetto, Ademar Pozzatti Junior et Vinícius Fialho m'ont apporté leur soutien. À Brasília, je remercie Maria Claudia Drummond, Antonio Costa, Umberto Napoli et Cleo Guarda pour leur accueil. Cette partie de la recherche a aussi bénéficié de l'aide généreuse de Pablo Mourão, Sadi Machado, Nolwenn Robic, Mariana Rocha, Maria Eduarda Paiva et Gabriela Dri.

Je suis reconnaissante à Olivier Costa, Sébastien Lazardeux, Emilie Bargo-de Bonneval, Florence Hallou, Lise Monneraud, Anaïs Théviot, Enrique Ventura, Nathalie Brack, Marco Aurélio Torronteguy, Rafael Madeira, Maria Eduarda Paiva, Caroline Sagat, Mariana Rocha et Renata Amaral pour leurs remarques pertinentes et leurs corrections grammaticales. Merci à eux d'avoir très gentiment accepté de relire des parties ou l'intégralité de la thèse.

Un grand merci aux amis qui ont partagé avec moi les aventures du doctorat : Isabelle Guinaudeau, Emilie Bargo-de Bonneval, Lise Monneraud, Urs Scheuss, Karolina Bienieck, Maria Kottari, Julien Navarro, Julien Dewoghélaëre, Xujing, Eduardo Britto, Johanna González, Ndubueze Onyedikachi Nkume, Tinette Schnatterer et Anaïs Théviot.

Deisy Ventura, Olivier Dabène, Marcelo Medeiros, Andrés Malamud, Ricardo Seitenfus et Adriana Dreyzin ont suivi de près cette recherche doctorale et ont beaucoup contribué à son évolution. Je remercie également Ole Elgström, Jania Saldanha, Carlos Arturi, Gustavo Grohmann, Fabio Morosini, Augusto Jaeger Junior, Maria Izabel Mallmann et José Carlos Moreira da Silva Filho pour m'avoir si bien reçue à Lund, à Santa Maria et à Porto Alegre.

Mon séjour en France n'aurait pas été le même sans Giulia Costa, Claire Gambarini, Christèle Champon, Daniel Schanz, Antoine et Hugo, Liù Pambuffetti, Nolwenn Robic, Clément Laurillau, Adriana Muñoz, Adriana Braga, Hélène Schneider, Cécile et Anne, ainsi que Nadine et Marcel Capron, ma famille à Bordeaux. Il n'aurait pas non plus été possible sans le soutien de toute ma famille, notamment de mes parents, Marli et Edson, ainsi que de Lucas. Vocês estão no meu coração.

LISTE DES TABLEAUX ET DES FIGURES

Tableaux

Tableau 1. Observation des réunions parlementaires

Tableau 2. Sources documentaires de la presse

Tableau 3. Sources documentaires officielles

Tableau 4. Affiliation institutionnelle des interviewés

Tableau 5. Guide d'entretien pour l'Union européenne

Tableau 6. Guide d'entretien pour le Mercosur

Tableau 7. Codage catégoriel des entretiens

Tableau 8. Réunions plénières de la Commission parlementaire conjointe

Tableau 9. Réunions du bureau de la Commission parlementaire conjointe

Tableau 10. Sous-commissions thématiques de la Commission parlementaire conjointe

Tableau 11. Réunions des sous-commissions thématiques de la Commission
parlementaire conjointe

Tableau 12. Fonctions de la Commission parlementaire conjointe

Tableau 13. Rencontres entre l'Union européenne et l'Amérique latine

Tableau 14. Actions de soutien de la Commission européenne à la Commission
parlementaire conjointe

Tableau 15. Engagements financiers du projet de soutien de la Commission européenne
à la CPC

Tableau 16. Activités de formation de la CPC réalisées avec le soutien de l'Union
européenne

Tableau 17. Conférences interparlementaires Union européenne - Amérique latine

Tableau 18. Visites du Parlement européen aux pays du Mercosur

Tableau 19. Réunions entre le Parlement européen et la branche parlementaire du
Mercosur

Tableau 20. Rencontres diverses entre le Parlement européen et les acteurs politiques du
Mercosur

Tableau 21. Réunions de l'Eurolat

Tableau 22. Activités organisées par la CPC et le SAT en vue de l'installation du

Parlasur

- Tableau 23. Réunions des présidents des parlements des pays du Mercosur et de l'Amérique du Sud
- Tableau 24. Phases du processus d'institutionnalisation du Parlasur
- Tableau 25. Composition des présidences du Parlement du Mercosur, 2006-2010
- Tableau 26. Sessions plénières du Parlasur, 2007-2010
- Tableau 27. Nombre effective de sessions par an
- Tableau 28. Commissions du Parlasur
- Tableau 29. Secrétariats du Parlasur
- Tableau 30. Fonctions du Parlasur
- Tableau 31. Résultat des élections au Paraguay pour le Parlasur en 2008, par parti
- Tableau 32. Participation aux élections paraguayennes de 2008
- Tableau 33. Réunions-débats organisées par le Parlasur
- Tableau 34. Séminaires organisés ou co-organisés par le Parlasur
- Tableau 35. Accords conclus par le Parlasur
- Tableau 36. Usage des pouvoirs législatifs du Parlasur, 2007-2010
- Tableau 37. Sollicitations d'information aux institutions du Mercosur de la part du Parlasur
- Tableau 38. Autorités invitées par le Parlasur
- Tableau 39. Le Groupe progressiste au Parlasur
- Tableau 40. Règles de la composition proportionnelle atténuée au Parlasur

Figures

- Figure 1. Structure causale hypothétique de la création du Parlasur
- Figure 2. Périodisation et contexte multi-strate dans la création du Parlasur
- Figure 3. Structure institutionnelle du Mercosur en 1994
- Figure 4. Participation aux séances du Parlasur par délégation, 2007-2010
- Figure 5. Participation aux séances du Parlasur, évolution annuelle 2007-2010
- Figure 6. Nombre d'actes législatifs ou non-législatifs approuvés par le Parlasur, 2007-2010
- Figure 7. Usage des pouvoirs législatifs du Parlasur, 2007-2010

ABRÉVIATIONS ET ACRONYMES

ACP	Pays d’Afrique, Caraïbes et Pacifique
ALADI	Association latino-américaine d’intégration
ALALC	Association latino-américaine de libre commerce
ALENA	Accord de libre-échange nord-américain
BID	Banque interaméricain de développement
CAN	Communauté andine
Caricom	Communauté des Caraïbes
CCM	Commission du commerce du Mercosur
CCSCS	Coordination des centrales syndicales du Cône sud
CEE	Communauté économique européenne
CEFIR	Centre de formation pour l’intégration régionale
CEPAL	Commission économique pour l’Amérique latine et les Caraïbes
CIER	Commission d’intégration énergétique régionale
CMC	Conseil marché commun
COADEM	Conseil de collèges et réseaux d’avocats du Mercosur
COPA	Confédération parlementaire des Amériques
CPC	Commission parlementaire conjointe du Mercosur
Eurolat	Assemblée parlementaire Euro-latino-américaine
FA	Frente Amplio (Uruguay)
FCCR	Forum consultatif des municipalités, états fédérés, provinces et départements du Mercosur
FCES	Forum consultatif économique et social du Mercosur
FOCEM	Fonds pour la convergence structurelle du Mercosur
GATT	Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce
GMC	Groupe marché commun (Mercosur)
GRULA	Groupe des ambassadeurs latino-américains à Bruxelles
GTAN	Groupe technique de haut niveau du Parlasur
IDEAL	Institut d’énergies alternatives de l’Amérique latine
IIDH	Institut interaméricain de droits de l’homme
Mercosur	Marché commun du sud

NAMA	Non-agricultural market access
OI	Organisation internationale
OMC	Organisation mondiale du commerce
ONG	Organisation non-gouvernementale
ONU	Organisation des Nations unies
OPS	Organisation panaméricaine de santé
Parlandino	Parlement andin
Parlacen	Parlement centroaméricain
Parlasur	Parlement du Mercosur
Parlatino	Parlement latino-américain
PC	Parti Colorado (Paraguay)
PE	Parlement européen
PESC	Politique étrangère et de sécurité commune de l'Union européenne
PIB	Produit intérieur brut
PJ	Parti justicialiste (Argentine)
PMSS	Programme Mercosur social et solidaire
PSDB	Parti de la social-démocratie brésilienne
PT	Parti des travailleurs (Brésil)
PTB	Parti travailliste brésilien
PV	Parti Vert (Brésil)
SAT	Secteur d'assistance technique du Secrétariat du Mercosur
SICA	Système d'intégration centroaméricain
SM	Secrétariat du Mercosur
TLC	Traité de libre commerce
UIP	Union interparlementaire
UNACE	Union nationale des citoyens éthiques (Paraguay)
Unasur	Union des nations sud-américaines
UPM	Union des parlementaires du Mercosur
ZLEA	Zone de libre-échange des Amériques

RÉSUMÉ

Les relations internationales sont aujourd'hui confrontées à un mouvement en faveur de la démocratisation de leurs espaces décisionnels. Les parlementaires deviennent progressivement des acteurs clés dans ce scénario, organisant des forums transnationaux de délibération qui prétendent influencer l'action gouvernementale dans divers domaines. Ce phénomène touche aussi les intégrations régionales, dont l'Union européenne et son parlement co-législateur constituent le cas le plus remarquable. À l'inverse, en Amérique latine, la tradition présidentialiste et le caractère intergouvernemental des initiatives régionales ont toujours confiné les parlementaires à un rôle secondaire. Pourtant, contre toute attente, un parlement a été créé au sein du Mercosur en 2006. Comment expliquer un tel choix institutionnel ? Cette thèse se propose d'analyser les raisons de la création du Parlement du Mercosur (Parlasur) au-delà des discours officiels. Pour ce faire, on mobilise l'ensemble théorique des « trois i », selon lequel des déterminants découlant des institutions, des intérêts et des idées jouent un rôle conjoint dans l'action politique. Ces facteurs sont mis en perspective à l'aide des théories de l'action publique, qui soulignent le rôle de la temporalité, des coalitions de cause et de l'inspiration des modèles déjà existants dans le changement institutionnel. Ce cadre théorique est ensuite appliqué à l'examen des quatre périodes fondamentales de la construction du Parlasur : le développement institutionnel de l'ancienne Commission parlementaire conjointe ; la montée en puissance des relations entre le Mercosur et l'Union européenne et le transfert de mécanismes d'intégration ; le moment critique correspondant à la confrontation de la Zone de libre-échange des Amériques aux nouvelles idéologies gouvernantes ; enfin, la difficile institutionnalisation du nouveau parlement. Cette analyse chrono-thématique est orientée empiriquement par l'objectif de tracer le parcours des variables explicatives dans le processus institutionnel, sur la base d'entretiens semi-directifs et d'observations conduites au Mercosur et en Europe.

Mots-clés : Parlement du Mercosur ; changement institutionnel ; transfert ; idées ; intégration régionale ; Parlement européen.

ABSTRACT

Institutional change and regionalism in Latin America: The construction of the Mercosur Parliament

Recently, some movements have been calling for the democratization of decision-making spaces in international relations. Members of parliament have progressively become key actors in this scenario, organizing transnational deliberative forums intended to influence several domains of governmental action. This is also occurring at the regional integration level, with the European Union and its co-legislative parliament as the most prominent examples. In Latin America, on the other hand, the presidential tradition and intergovernmental character of regional initiatives have always relegated members of parliament to a secondary position. However, against all expectations, a parliament was created in Mercosur in 2006. How can this institutional choice be explained? This dissertation aims to analyze the reasons for the creation of the Mercosur Parliament (Parlasur) beyond the official discourse. In order to do so, it explores the combination of institutions, interests and ideas in determining political action. These factors are contextualized through policy process theories, which underline the role of timing, advocacy coalitions and inspiration in existing models in institutional change. This theoretical framework is then applied to the study of the four fundamental stages of the Parlasur building: the institutional development of the former Parliamentary Commission; the relations between the Mercosur and the European Union and the transfer of integration mechanisms; the critical moment when the Free Trade Area of the Americas was confronted by the new governmental ideologies; and the difficult institutionalization process that is being faced by the new parliament. This chronothematic analysis is intended to trace the path of explanatory variables in this institutional result, based on semi-structured interviews and observations carried out in Mercosur as well as in the European Union.

Key-words: Mercosur Parliament; institutional change; transfer; ideas; regional integration; European Parliament.

Para meus pais

“O conhecimento, isso ninguém te tira”.

« Le grand avantage des représentants, c'est qu'ils sont capables de discuter les affaires. [...] Si le corps législatif étoit un tems considérable sans être assemblé, il n'y auroit plus de liberté. Car il arriveroit de deux choses l'une ; ou qu'il n'y auroit plus de résolution législative, et l'état tomberoit dans l'anarchie, ou que ces résolutions seroient prises par la puissance exécutrice, et elle deviendroit absolue ».

*Montesquieu, De l'esprit des loix,
Paris, nouvelle édition, an IV, tome second, p. 82-85.*

INTRODUCTION. La démocratie parlementaire à l'échelle internationale ?

Si, à l'exception de l'expérience grecque dans l'Antiquité, la démocratie est un phénomène récent dans la gestion de l'État, elle l'est encore plus à l'échelle internationale. Alors que les valeurs démocratiques sont de moins en moins contestées dans le discours politique des pays occidentaux, on ne peut pas en dire autant de leur application aux décisions relevant de la politique externe. À l'aube du XXI^e siècle, les États essaient encore de garder leurs affaires étrangères entre les mains d'un nombre réduit d'acteurs. Afin de préserver les informations essentielles à la « sécurité nationale », les gouvernements veillent à empêcher les interventions susceptibles d'ouvrir le débat sur leurs choix. Le fonctionnement des organisations internationales, créées et administrées par les États, reflète cette logique. Pourtant, à partir des années 1990, les implications économiques et géopolitiques de la mondialisation ont suscité des propositions remettant en question l'exclusivité des exécutifs. Robert Keohane, par exemple, avance que la mondialisation requiert une gouvernance efficace fondée sur des institutions qui facilitent la coopération interétatique. Le contrôle des élites par les citoyens et leur participation aux décisions font partie, selon lui, des procédures essentielles d'un tel système¹. L'idée selon laquelle les règles ne sont légitimes que si elles correspondent à des principes démocratiques est aussi valable à l'échelle internationale et constitue le fondement normatif central de la gouvernance globale. Dans la pratique, les sociétés réclament de plus en plus leur entrée sur la scène internationale. Même s'il agit d'un processus lent, il produit déjà des effets comme la croissance des coûts du jeu international dès lors que les gouvernements restent sourds à ces voix². La diversification des acteurs mobilisés par ces enjeux défie ainsi la puissance de la diplomatie étatique et réaffirme l'impératif de démocratisation de la politique internationale.

¹ KEOHANE, Robert. Governance in a partially globalized world. *American Political Science Review*, v. 95, n. 1, March 2001, p. 3; KEOHANE, Robert. Global governance and democratic accountability. In: HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias (ed.). *Taming globalization: frontiers of governance*. Cambridge: Polity, 2003. p. 130-159.

² BADIE, Bertrand. *Le diplomate et l'intrus: l'entrée des sociétés dans l'arène internationale*. Paris: Fayard, 2008. p. 77.

Les parlementaires acteurs internationaux : une contradiction ?

Les parlementaires sont parmi les acteurs traditionnellement exclus des affaires étrangères. Réservés d'abord au monarque, puis au chef de l'État, les rapports internationaux s'établissaient à l'époque moderne sans que les parlements ne soient consultés. À partir de la fin du XVIII^e siècle, cette pratique a été remise en question, surtout par les mouvements révolutionnaires nord-américain et français qui ont établi le contrôle parlementaire de la politique étrangère au moyen de l'approbation des traités internationaux³. Ce mécanisme embryonnaire a permis aux parlementaires de s'approprier peu à peu des discussions qui dépassaient le cadre domestique et de créer, en 1889, l'Union interparlementaire (UIP). L'organisation est née de la volonté de certains parlementaires français et britanniques de trouver des moyens pacifiques pour résoudre les conflits entre les États. Aujourd'hui, elle vise à favoriser les échanges entre les parlements de tous pays et à attirer leur attention sur les questions d'intérêt international. Il s'agit de la première institution parlementaire internationale, suivie en 1907 par l'Union interparlementaire nordique et en 1911 par l'Association parlementaire du Commonwealth. Après la fin de la Seconde Guerre mondiale, plusieurs assemblées internationales ont été créées dans le contexte du débat sur la nécessité d'une plus grande transparence de la prise de décision à l'échelle mondiale⁴. Néanmoins, ces institutions ne sont pas considérées comme les plus capables de contrôler les pouvoirs exécutifs⁵.

Leurs limites tiennent surtout à quatre caractéristiques : les priorités nationales des parlementaires, l'absence de mémoire institutionnelle, les difficultés de financement et l'effectivité variable des institutions parlementaires internationales⁶. Les parlementaires qui sont élus nationalement ou localement représentent d'abord les intérêts de leurs circonscriptions et ne s'occupent des questions internationales que de façon résiduelle.

³ MEDEIROS, Antônio Cachapuz de. *O poder legislativo e os tratados internacionais*. Porto Alegre: LPM, 1983. p. 27.

⁴ ŠABIĆ, Zlatko. Building democratic and responsible global governance: the role of international parliamentary institutions. *Parliamentary Affairs*, v. 61, n. 2, 2008, p. 260.

⁵ GRANT, Ruth; KEOHANE, Robert. Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, February 2005, p. 36.

⁶ ŠABIĆ, Zlatko. Democracy across borders: parliamentarians and international public spheres. *Javnost-The public*, v. 15, n. 3, 2008, p. 82-83.

Comme leurs carrières dans les institutions législatives peuvent être courtes, les assemblées internationales sont confrontées à un changement fréquent de leurs membres qui affecte la continuité de leur travail. La question budgétaire constitue aussi une difficulté, surtout pour les parlements situés dans les régions moins développées. Leur niveau d'influence dans la prise de décision à l'échelle supranationale ou intergouvernementale est aussi un défi, dans la mesure où les gouvernements se montrent réticents à l'idée de doter les branches parlementaires de pouvoirs substantiels en matière internationale. Un faible degré d'effectivité a comme conséquence une capacité limitée à mettre en œuvre leurs politiques et la visibilité restreinte des assemblées internationales⁷. Dans l'état actuel des choses, ces institutions ne contribuent que marginalement à la légitimation démocratique au-delà de l'État, même si leurs fonctions sont très variées⁸.

Le problème reste donc entier : comment démocratiser la politique à l'échelle globale ? Si les parlements ne sont pas la seule alternative, ils font forcément partie de la solution. La participation des organisations non-gouvernementales (ONG), des administrations municipales et provinciales, des syndicats, des secteurs productifs nationaux et d'autres acteurs est fondamentale mais ne remplit pas la fonction de représentation des citoyens. La délibération parlementaire reste un élément indispensable des systèmes démocratiques car elle favorise la pluralité idéologique et organise le débat autour d'objectifs communs fondés sur des intérêts hétérogènes. Il s'agit ainsi d'un moyen central d'expression d'une sphère publique globale en voie de constitution qui réclame une influence plus institutionnalisée dans la gestion des questions posées par la mondialisation⁹. Dans ce sens, les parlementaires peuvent relayer les préoccupations de leurs électeurs directement dans l'arène internationale, agissant comme des catalyseurs de la coopération interétatique¹⁰. Ils peuvent en outre jouer le rôle d'« entrepreneurs normatifs » (*norm entrepreneurs*) dès lors qu'ils essayent

⁷ ŠABIČ, Zlatko. Building democratic and responsible global governance, *op. cit.*, p. 263.

⁸ KRAFT-KASACK, Christiane. Transnational parliamentary assemblies: a remedy for the democratic deficit of international governance? *West European Politics*, v. 31, n. 3, 2008, p. 552.

⁹ ŠABIČ, Zlatko. Democracy across borders, *op. cit.*, p. 80.

¹⁰ *Ibid.*, p. 82.

de persuader les gouvernements ou les individus d'accepter de nouvelles normes et valeurs avec l'intention de stimuler la paix et la stabilité¹¹.

Ces actions font partie d'un phénomène connu, surtout à partir des années 2000, sous le nom de « diplomatie parlementaire ». Non seulement le nombre d'institutions parlementaires internationales s'accroît graduellement mais aussi les élus s'occupent de plus en plus des affaires étrangères à l'échelle nationale. La diplomatie parlementaire correspond à un nouveau type d'engagement de membres des pouvoirs législatifs. Elle dépasse le niveau de la coopération internationale et du contrôle des décisions gouvernementales en la matière, faisant référence à des activités internationales des parlementaires qui n'étaient accomplies auparavant que par les pouvoirs exécutifs, telles que des visites internationales, l'élaboration des rapports et les déplacements pour accompagner une élection ou pour contribuer à la résolution d'une crise politique¹². Ces initiatives, qui ont lieu sur le plan intra ou interétatique ainsi qu'au niveau intra ou interrégional, peuvent être regroupées en deux catégories : formelles et informelles¹³. Dans la première, se trouvent les procédures parlementaires (réunions de commissions, votes, discours), l'interaction parlementaire (visites de délégations, assemblées internationales), l'interaction entre les partis politiques (débat, rencontres de bureaux) et les tâches parlementaires (missions d'observation, interactions avec les citoyens et les médias). Les activités informelles comprennent le dialogue, la construction de compromis et l'échange d'expérience et d'expertise.

L'(ir)résistible parlementarisation de l'intégration régionale

Dès qu'elle opère au sein d'un groupe d'États économiquement intégrés, la diplomatie parlementaire peut donner naissance à des parlements régionaux. Le Parlement européen (PE), dont les origines remontent à l'Assemblée commune de la Communauté européenne du charbon et de l'acier créée en 1951, est ainsi le premier

¹¹ ŠABIČ, Zlatko. International parliamentary institutions as 'norm entrepreneurs'? A proposal for research. In: COSTA, Olivier; STAVRIDIS, Stelios; VENTURA, Deisy (ed.). *The parliamentary dimension(s) of regionalization and globalization*. London: Routledge, à paraître.

¹² STAVRIDIS, Stelios. Parliamentary diplomacy: some preliminary findings. *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, University of Catania, n. 48, November 2002.

¹³ FIOTT, Daniel. On the value of parliamentary diplomacy. *Madariaga Paper*, v. 4, n. 7, April 2011, p. 3.

représentant de cette espèce. À l'époque, l'Assemblée parlementaire du Conseil de l'Europe venait d'être mise en place sur la base du constat que les gouvernements avaient échoué en ce qui concerne le maintien de la paix. De nouvelles méthodes étaient nécessaires et l'unité européenne semblait la voie appropriée, même si ses fondements ne faisaient pas l'objet d'un consensus uniforme. Parallèlement à la constitution intergouvernementale du Conseil de l'Europe se sont graduellement ajoutés les principes supranationaux des Communautés européennes, permettant au PE de se différencier qualitativement de l'assemblée européenne qui l'avait inspirée. Ils avaient néanmoins en commun le poids symbolique et le fait de se constituer en tant que plateforme d'interface pour que les élites politiques puissent rétablir des liens de confiance mutuelle¹⁴.

Faisant partie d'une organisation régionale inédite, le PE a développé lui aussi des mécanismes auparavant inexistant dans la politique internationale. Dès le départ, les membres de l'Assemblée commune ont pensé à l'utilisation de ses pouvoirs et à la continuité de leur travail en convoquant habituellement des sessions extraordinaires, en adoptant une structure de commissions parlementaires et un secrétariat et en reconnaissant les groupes politiques au moyen d'une aide financière¹⁵. Cela a été possible grâce à la perception des élites politiques, surtout françaises et allemandes, d'un déficit de légitimité au niveau supranational : une fois que les États avaient transféré des compétences à la Haute autorité, il fallait créer de moyens pour la contrôler¹⁶. Au fil des ans, le pouvoir embryonnaire de sanctionner l'autorité exécutive a été complété avec des compétences budgétaires, représentatives et législatives. La capacité à délibérer a été au cœur de cette évolution : l'adoption de résolutions déclaratives permettait à l'assemblée d'affirmer un discours institutionnel fort et d'exprimer des positions qui avaient souvent une influence au-delà de l'assemblée¹⁷. Aujourd'hui, le PE est un acteur fondamental de la prise de décision communautaire et

¹⁴ MALAMUD, Andrés; STAVRIDIS, Stelios. Parliaments and parliamentarians as international actors. In: REINALDA, Bob (ed.). *The Ashgate Research Companion to non-state actors*. Surrey: Ashgate, 2011. p. 108.

¹⁵ GUERRIERI, Sandro. The development of the role of the European Parliament. *Parliaments, Estates and Representation*, n. 21, November 2001, p. 232.

¹⁶ RITTBERGER, Berthold. *Building Europe's Parliament: democratic representation beyond the nation-state*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 105.

¹⁷ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001.

jouit d'une autonomie et d'une indépendance qui manquent à de nombreux parlements nationaux¹⁸. Cette trajectoire fait du PE l'une des institutions ayant le plus bénéficié de l'intégration européenne et révèle la parlementarisation croissante de son système politique.

La montée en puissance du Parlement européen fait partie du développement du modèle communautaire, qui a connu des allers-retours importants avant de se consolider en tant que combinaison toujours incertaine entre logique supranationale et intergouvernementale¹⁹. Dans ce cas, l'idéologie démocratique a réussi à s'imposer sur d'autres facteurs de changement en raison de la sensibilité des dirigeants européens au schéma constitutionnel parlementaire²⁰. Même si les concessions gouvernementales ont toujours fait l'objet d'un processus de marchandage, ce principe normatif, révélateur d'un système de croyances quant aux formes de légitimation d'une entité politique, a orienté le chemin parlementaire choisi par l'Europe²¹. Les parlementaires ont su internaliser le discours sur la légitimation et l'ont utilisé de façon réitérée dans une stratégie de « petits pas » dans les relations interinstitutionnelles ou dans la revendication publique de plus de pouvoir²². Le modèle communautaire a ainsi donné naissance à un « champ parlementaire multi-niveaux » (*multilevel parliamentary field*), caractérisé par l'imbrication de différentes chambres représentatives et par une production normative qui coordonne leurs interactions²³.

Malgré les avancées du point de vue parlementaire, ce processus présente des limites et la révolution démocratique supranationale reste à faire²⁴. Surtout à partir de 2005, quand l'échec du projet constitutionnel a révélé une profonde crise sous-jacente de l'Union, les remises en cause de l'intégration européenne sont devenues de plus en

¹⁸ COSTA, Olivier; SAINT MARTIN, Florent. *Le Parlement européen*. Paris: La documentation française, 2009. p. 62.

¹⁹ DEHOUSSE, Renaud; MAGNETTE, Paul. Institutional change in the EU. In: PETERSON, John; SHACKLETON, Michael (ed.). *Institutions of the European Union*. 2e. ed. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 29.

²⁰ COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen? *Politique européenne*, n. 9, hiver 2003, p. 67.

²¹ RITTBERGER, Berthold. *Building Europe's Parliament*, *op. cit.*, p. 137.

²² COSTA, Olivier. *Le Parlement européen*, *op. cit.*, p. 38 ; COSTA, Olivier. Les députés européens entre allégeances multiples et logique d'institution. *European Integration*, v. 24, n. 2, 2002, p. 106.

²³ CRUM, Ben; FOSSUM, John. The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU. *European Political Science Review*, v. 1, n. 2, 2009, p. 249-271.

²⁴ DEHOUSSE, Renaud. Naissance d'un constitutionnalisme transnational. *Pouvoirs*, n. 96, 2001, p. 30.

plus explicites. À côté de l'opposition basée sur des fondements souverainistes, une critique de gauche s'est consolidée pour dénoncer le caractère libéral de l'Europe²⁵. Cette contestation reflète aussi l'impression généralisée de l'élitisme de la construction européenne et d'une grave fracture démocratique qui se traduit dans plusieurs arènes²⁶. L'un des aspects les plus marquants de ce déficit est celui des partis politiques, dont les formes traditionnelles de structuration sont défiées par les méthodes délibératives ouvertes proposées au niveau supranational. Malgré leurs efforts en faveur d'un renforcement du débat et de la participation, elles finissent par amplifier l'élitisme partisan et délégitimer le rôle des militants²⁷. Le Parlement européen montre toujours une faible capacité à conduire le débat politique et à stimuler la politisation du système européen, notamment en raison de la recherche permanente de l'efficacité dans son intervention au sein du processus décisionnel et de la prépondérance de la logique consensuelle²⁸. Au cours des dernières années, cette tendance s'est accentuée avec la pratique des accords précoces ou informels entre le Parlement, le Conseil et la Commission. Étant donné qu'ils réduisent le nombre d'acteurs participants aux négociations ainsi que la publicité des débats, et qu'ils portent non seulement sur des sujets techniques mais aussi sur des questions politiques sensibles, ces accords peuvent rendre plus complexe l'appropriation par les citoyens des procédures législatives de l'Union européenne²⁹. L'évolution de cette situation n'indique pas, néanmoins, la suppression de la sphère parlementaire ou la réduction des exigences démocratiques au sein de l'Union. Au contraire, il s'agit de reconnaître les caractéristiques hybrides et multiculturelles de ce système et de les adapter aux besoins du processus de

²⁵ COSTA, Olivier; ROGER, Antoine; SAURUGGER, Sabine. Les remises en cause de l'intégration européenne. *Revue internationale de politique comparée*, v. 15, n. 4, 2008, p. 534.

²⁶ COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. L'Europe des élites, anatomie d'un mythe. In: COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul (ed.). *Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007. p. 3.

²⁷ ROGER, Antoine. L'impossible appropriation de l'Union européenne par les militants des partis politiques nationaux. In: COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul (ed.). *Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007. p. 46.

²⁸ COSTA, Olivier. The European Parliament and the Community Method. In: DEHOUSSE, Renaud (ed.). *'The Community Method': obstinate or obsolete?* New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 75.

²⁹ COSTA, Olivier; DEHOUSSE, Renaud; TRAKALOVÁ, Aneta. La codécision et les « accords précoces »: progrès ou détournement de la procédure législative? *Études et Recherches Notre Europe*, n. 84, mars 2011.

légitimation, en consolidant la politisation autour des clivages droite-gauche dans la mesure où la logique consociationaliste le permet³⁰.

Si le Parlement est au centre de la prise de décision en Europe, cela n'est pas le cas pour d'autres intégrations régionales. On constate une augmentation du nombre d'assemblées appartenant à des organisations régionales, mais cette explosion quantitative n'est pas forcément accompagnée d'un changement qualitatif de leur rôle. En général, les exécutifs accordent aux organes parlementaires un statut purement consultatif : c'est le cas de la plupart des intégrations latino-américaines et africaines, tandis qu'en Asie et en Amérique du nord ce phénomène est beaucoup moins répandu³¹. Pourtant, ils sont de plus en plus présents, ils délibèrent et ils osent s'appeler « parlements ». Cette dénomination fait référence à une assemblée parlementaire internationale qui se réunit dans un lieu clos, pour une durée limitée, avec un statut de supériorité, composée par des personnes dotées d'une certaine légitimité agissant au nom d'autres personnes absentes, pour la gestion d'une cité au moyen du débat³². Ainsi, malgré leurs pouvoirs juridiques et politiques variés et la diversité de leur influence effective, ces institutions ont en commun le fait d'être composées par des parlementaires³³. Mais la dénomination « parlement » désigne aussi une assemblée élue au suffrage universel direct ou « destinée à l'être dans un avenir plus ou moins prévisible »³⁴, révélant que le projet de ses concepteurs va au-delà de l'état actuel des choses. Il est donc possible de supposer que les gouvernements essaient de contrôler, voire de résister à la parlementarisation de leurs relations régionales et internationales, mais que leur capacité à le faire décline.

³⁰ PAPADOPOULOS, Yannis; MAGNETTE, Paul. On the politicisation of the European Union: lessons from consociational national polities. *West European Politics*, v. 33, n. 4, 2010, p. 711-729.

³¹ MALAMUD, Andrés; STAVRIDIS, Stelios. Parliaments and parliamentarians as international actors, *op. cit.*, 110-113.

³² BACOT, Paul. Parlement, région, sécurité: existence et dénomination des institutions parlementaires internationales. In: HASSAN-YARI, Houchang; OUSMAN, Abdelkérim (ed.). *Régionalisme et sécurité internationale*. Bruxelles: Bruylant, 2009. p. 28.

³³ PUIG, Lluís Maria de. *Les parlements internationaux*. Strasbourg: Éditions du Conseil de l'Europe, 2008. p. 15.

³⁴ BACOT, Paul. Parlement, région, sécurité, *op. cit.*, p. 30-31.

« *Le Parlement n'a pas été chaleureusement accueilli par les institutions du Mercosur* »³⁵

Particulièrement dans les pays d'Amérique latine, les oscillations de l'intégration régionale font partie des événements les plus marquants de la politique étrangère des deux dernières décennies. Bien que les premiers pas vers une union continentale datent d'il y a deux siècles, ce n'est qu'à partir des années 1990 que les États latino-américains ont décidé d'investir plus vigoureusement dans leurs liens économiques et politiques. Aujourd'hui, les discussions de fond sur leur agenda extérieur sont étroitement liées aux orientations relatives à la coopération avec leurs voisins. Les rapports traditionnels avec l'Europe et les États-Unis, les nouvelles relations avec l'Afrique et l'Asie, les accords de commerce, les débats sécuritaires, environnementaux et bien d'autres sont tous circonscrits par la manière dont les États latino-américains choisissent de se reporter à leur entourage. L'Amérique latine est en effet « l'autre » continent avec une tradition en matière de régionalisme, même si ce phénomène se révèle, dans cette partie du monde, plus incertain, plus indéterminé et plus instable qu'en Europe³⁶ – du moins avant la crise politique de 2005 et la crise financière de 2009.

Le Marché commun du sud (Mercosur), créé en 1991 par l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, est un représentant typique du régionalisme latino-américain. Réunissant deux des États les plus peuplés et les plus développés de la région, le Mercosur est né avec des objectifs commerciaux à une époque où les directives néolibérales se superposaient aux préoccupations stratégiques et démocratiques remontant à la fin de la Guerre froide et à la chute des régimes autoritaires en Amérique latine. Étant doté d'un cadre institutionnel minimal, l'organisation repose sur des principes strictement intergouvernementaux et vise surtout à favoriser les échanges commerciaux internes et internationaux des pays membres. Ses trois organes décisionnels sont composés exclusivement par des membres des pouvoirs exécutifs s'occupant majoritairement de questions économiques. Le Secrétariat à Montevideo n'a que des fonctions administratives, les questions techniques et politiques étant traitées

³⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

³⁶ DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. New York: Palgrave Macmillan, 2009. p. 3.

par les ministères des affaires étrangères au niveau national³⁷. Il n'existe pas un véritable droit communautaire car les normes doivent être internalisées dans les systèmes juridiques domestiques pour être applicables. Le règlement des différends ressemble celui de l'Organisation mondiale du commerce (OMC), dans le sens où les conflits commerciaux entre les États sont arbitrés par des juges *ad hoc* sans recours à une cour de justice supranationale.

Dans ce contexte de faible institutionnalisation régionale où les liens commerciaux ont une importance majeure, un parlement a été créé en 2006. Cet événement semble paradoxal : pourquoi une organisation telle que le Mercosur, où prévaut la logique nationale, aurait-elle besoin d'un parlement ? Cette question est d'autant plus intrigante dès que l'on se demande pourquoi les autorités ont pris le chemin parlementaire au lieu de renforcer l'intégration économique ou l'efficacité du système normatif du Mercosur. Si le but était d'approfondir le Mercosur, pourquoi choisir un organe traditionnellement secondaire dans les relations internationales, incapable d'avoir un impact immédiat sur le cours de l'intégration ? Cette option devient encore plus énigmatique dans la mesure où elle a été prise par les « gouvernements progressistes », c'est-à-dire les forces de centre-gauche qui sont arrivées au pouvoir dans les pays de la région entre 2002 et 2004. Leurs discours semblaient faire écho à ceux des partisans d'un renforcement de l'intégration, qui demandaient un Mercosur plus politique, plus institutionnalisé et plus participatif. Néanmoins, leur rhétorique ne s'est pas traduite dans des changements substantiels et le Mercosur continue à être un marché commun non-réalisé hermétique aux voix sociales. Quelle est la place du parlement dans cet écart entre le discours et la pratique des autorités ?

La création d'un parlement était tout sauf espérée au sein du Mercosur. Quelques mois avant les premières déclarations présidentielles allant dans ce sens, qui datent de 2003, une telle évolution était difficilement envisageable. Les États membres, surtout l'Argentine, venaient de se remettre d'une grave crise économique qui a déstabilisé l'intégration d'une telle façon qu'une partie des médias et certains détracteurs annonçaient son déclin inévitable et la fin du projet. Les inquiétudes économiques

³⁷ Depuis 2004, il y a un Secteur d'assistance technique au sein du Secrétariat, mais le travail de ses quatre fonctionnaires est strictement soumis aux directives des ministères.

dominaient le scénario régional et personne n'aurait osé penser que les parlementaires, qui n'ont jamais été sérieusement écoutés par les négociateurs et dont la majorité n'était même pas au courant des questions régionales, seraient appelés à intervenir dans le processus. Certes, le Mercosur comptait une Commission parlementaire conjointe depuis ses origines. Toutefois, elle ne se réunissait que deux fois par an et ses membres démontraient un enthousiasme modéré, voire très faible, pour les sujets discutés, qui étaient peu susceptibles de retenir l'attention de leurs électeurs. Il est vrai aussi que le modèle européen était connu des élites politiques du Mercosur, qui ont peut-être voulu importer des mécanismes parlementaires afin de maintenir l'intégrité du projet. Pourtant, les autorités du Mercosur ont historiquement évité d'imiter l'intégration européenne, par référence à sa structure bureaucratique très pesante et à sa configuration particulière, conçue strictement pour les besoins de l'Europe. Par ailleurs, même si cette inspiration était réelle, pourquoi les leaders se sont-ils inspirés du Parlement européen et non de la libre circulation des facteurs productifs, de l'harmonisation monétaire et législative, de l'existence d'un organe exécutif indépendant tel que la Commission, ou encore de la primauté du droit communautaire ?

À l'évidence, d'autres facteurs ont joué dans cette décision. Des discours politiques de l'époque de la création du parlement il ressort, par exemple, une préoccupation pour la dimension démocratique de l'intégration. Des expressions telles que « espace de représentation », « forum de discussions des problèmes économiques, sociaux et politiques », « stimulateur d'une conscience collective et d'un esprit communautaire » ont été utilisées lors de la session inaugurale du Parlement du Mercosur (Parlasur)³⁸. Mais si la démocratisation du Mercosur était une motivation authentique pour la construction d'un parlement, pourquoi a-t-il été doté de pouvoirs purement consultatifs qui ne lui permettent pas d'influencer les procédures législatives ni de contrôler les organes exécutifs ? Ce paradoxe rend compte du désenchantement de certains acteurs régionaux par rapport aux gouvernements progressistes, qui auraient joué un rôle « honteux, laissant passer de façon lamentable un moment historique » pour

³⁸ Procès-verbal de la session constitutive du Parlement du Mercosur (8^{ème} session conjointe du congrès brésilien), 14 décembre 2006, Brasília.

l'approfondissement de l'intégration³⁹. Mais cela n'explique pas pourquoi le parlement est né dans cette période.

Cette thèse se propose de prendre ces facteurs en considération afin de dévoiler les motivations sous-jacentes à la création d'un parlement au Mercosur. Il s'agit d'étudier les causes du changement institutionnel au niveau régional et ses effets sur l'architecture politique préexistante. On veut éviter ainsi de « naturaliser » les processus d'évolution institutionnelle dans les organisations internationales. Surtout dans le cas des organes parlementaires, ce changement n'est pas anodin si l'on considère que les assemblées ne sont pas les bienvenues dans un contexte dominé par les exécutifs. Puisqu'en principe les membres de l'exécutif n'ont pas d'intérêt à partager leur pouvoir, l'analyse de la trajectoire des parlementaires vers le système institutionnel régional peut révéler un processus plus complexe qu'il n'y paraît, marqué par une diversité de motivations idéologiques et par l'intensité des échanges et des accords relevant du marchandage politique. Cet aspect des organisations régionales latino-américaines est encore sous-étudié et a le potentiel de révéler de nouveaux éléments du phénomène de régionalisation parlementaire, en Europe et dans d'autres continents. Quelles sont les différences entre un processus qui entame un changement de fond et un processus qui n'apporte que des modifications superficielles ? Y-a-t-il un rôle typique pour les grands ou les petits pays dans l'évolution institutionnelle ? Au-delà de la sphère étatique, quels sont les acteurs qui participent au processus ? Comment la culture politique interfère-t-elle dans les négociations ? L'expérience latino-américaine, basée sur une pluralité d'organisations régionales qui visent l'intégration économique ou politique, réunissant des États asymétriques qui se trouvent encore dans une phase d'institutionnalisation de leurs structures démocratiques, ne peut pas être négligée dans cette problématique.

L'étude des conséquences du changement institutionnel est également importante, car il peut renforcer le pouvoir de certains groupes ou faire émerger d'autres préférences dominantes, ayant un impact qui dépasse la sphère d'action de la nouvelle institution⁴⁰. Dans le cas du Parlasur, les principales innovations concernent le suffrage universel, la formation de groupes politiques et les décisions majoritaires. Ces caractéristiques

³⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁴⁰ THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven et al (ed.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 27.

contrarient les registres nationaux et consensuels propres aux organisations intergouvernementales. L'élection directe, en particulier, peut provoquer la constitution d'une élite politique « légitime » qui s'occupera davantage des affaires régionales. L'intention ici n'est pas de prédire les effets précis de la nouvelle institution sur la structure régionale ; il s'agit simplement de souligner le potentiel politique imprévisible de tout changement institutionnel. L'analyse du développement institutionnel permet en outre de mieux comprendre les étapes de gestation, car les points de vue présentés et la façon de conduire l'institution peuvent révéler des motivations que les acteurs ont essayé de cacher auparavant.

Cette thèse est organisée en trois parties. La première présente les cadres théorique et méthodologique de la recherche, ainsi que ses principales ressources empiriques. On verra que l'étude des causes de la naissance du Parlasur exige aussi une étude de la manière selon laquelle le processus s'est développé. Afin de saisir pourquoi et comment le Parlasur a été créé, on mobilise l'ensemble théorique des « trois i » – institutions, intérêts et idées – ainsi que les théories relatives à l'élaboration des politiques publiques et à leurs évolutions. Ensuite, on passe à l'examen chronothématique des événements et des interactions qui ont provoqué ce changement. La deuxième partie se concentre sur la période comprise entre les années 1985 et 2000, marquée par la consolidation institutionnelle du Mercosur et l'intensification des relations avec l'Union européenne. Les facteurs endogènes et exogènes qui ont contribué à la sédimentation de l'idée parlementaire y sont étudiés. La troisième partie analyse la période qui commence avec la crise économique de 1999 et voit l'émergence d'un nouveau système idéologique défendu par les gouvernements récemment élus et le début concret des activités du Parlasur (2000-2011). Le but de cette partie est de déterminer, en analysant le contexte politique de l'époque et l'évolution institutionnelle de l'assemblée, dans quelle mesure les nouvelles forces politiques ont vraiment voulu investir dans un renforcement du Mercosur.

PREMIÈRE PARTIE. Institutions et intégration régionale : les outils théoriques et méthodologiques

Cette première partie discute le cadre théorique et méthodologique choisi pour analyser un processus de changement institutionnel opérant dans une organisation régionale. Il s'agit, plus précisément, de présenter les théories et les méthodes qui conduiront, dans les chapitres à venir, l'examen de la création du Parlasur. D'un point de vue théorique, la naissance des institutions est un phénomène commun aux arènes locales, nationales, régionales et internationales. On peut ainsi mobiliser les études politiques sur la construction institutionnelle, dont la plupart se sont développées dans des analyses nationales ou comparées, afin de comprendre un processus qui se produit dans la sphère régionale. Cette perspective semble d'autant plus pertinente si l'on considère que certains mécanismes de l'intégration ne peuvent pas être expliqués avec des outils découlant exclusivement de théories internationalistes conçues pour rendre compte des organisations internationales classiques. Pourtant, le jeu politique montre des caractéristiques particulières dans les différents niveaux. Ainsi, méthodologiquement, l'étude prend en compte le caractère processuel de l'intégration régionale et donne voix à des acteurs appartenant à des structures et mouvements variés. On considère aussi le contexte régional, formé par l'imbrication d'événements, de normes et de représentations originaires des multiples dimensions de l'interaction politique.

1. Pourquoi crée-t-on des institutions ? La construction institutionnelle saisie par la science politique

Toute politique publique comporte une dimension institutionnelle plus ou moins importante, mais certaines d'entre elles ont pour objet principal et direct non pas l'action publique mais les institutions proprement dites. Ainsi, les politiques institutionnelles sont les politiques publiques qui s'occupent de la promotion, de la transformation ou de la désagrégation d'institutions étatiques ou sociétales⁴¹. Les institutions sont comprises comme « les règles du jeu dans une société, ou, plus formellement, les contraintes conçues pour modeler l'interaction humaine »⁴² qui se fondent sur des organes structurants et des procédures d'administration, constituant des processus en mouvement permanent plutôt que des formes établies. Les politiques institutionnelles peuvent être constitutives, réformatrices ou régulatrices⁴³. Elles sont constitutives quand elles sont destinées à mettre en œuvre des institutions nouvelles. Elles prennent un sens réformateur quand elles modèlent les institutions existantes afin de les développer ou de les transformer. Enfin, les politiques sont régulatrices dès lors qu'elles visent la production d'un système de normes régulant des aspects précis de la vie politique.

Les motifs de la création d'une institution occupent une place importante dans la science politique. Pourquoi un État choisi-t-il d'établir un certain arrangement institutionnel et non un autre ? Disposant de ressources limitées, pourquoi les pouvoirs publics optent-ils pour certaines politiques institutionnelles parmi une multiplicité d'alternatives ? Ce premier chapitre exploite les outils théoriques qui permettent d'optimiser la compréhension de la genèse institutionnelle. L'objectif est de saisir l'ensemble des facteurs qui poussent, au sein d'un jeu politique donné, à la construction d'une institution ; on ne prétend pas analyser ses effets espérés ou les justifications offertes par les acteurs en question, même si ces perspectives sont complémentaires.

⁴¹ QUERMONNE, Jean-Louis. Les politiques institutionnelles: essai d'interprétation et de typologie. In: GRAWITZ, Madeleine ; LECA, Jean (dir.). *Traité de science politique. Les politiques publiques*. v. 4. Paris: Presses universitaires de France, 1985. p. 62.

⁴² NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990. p. 3.

⁴³ QUERMONNE, Jean-Louis. Les politiques institutionnelles, *op. cit.*, p. 65-66.

Autrement dit, il s'agit en priorité de se pencher sur les causes de la mise en place d'une politique institutionnelle et non pas sur les raisons qui justifieraient son élaboration. Par conséquent, il est nécessaire d'identifier les variables qui ont joué dans ce processus, ce qui peut être fait à l'aide des théories relatives à la place des institutions, intérêts et idées dans l'action politique (1.1). Ensuite, il faut recomposer ces éléments afin de mettre en lumière leurs rapports et expliquer comment se déroule le processus de création institutionnelle selon les théories de l'action publique (1.2). La conclusion du chapitre applique ce cadre théorique au cas de la création du Parlasur et présente les hypothèses qui guident l'analyse (1.3).

1.1. Les trois i et l'analyse institutionnelle

Comprendre l'origine d'une institution requiert la mobilisation de plusieurs outils explicatifs. Le modèle des trois i, proposé en tant que tel au début des années 1990 dans le cadre des discussions sur la dynamique du changement politique aux États-Unis, a la capacité d'offrir un large panorama explicatif grâce au regroupement de différents éléments causaux : les institutions, les intérêts et les idées. L'intention de Hugh Heclou dans son ouvrage séminal de 1994 était de réunir les points communs de théories divergentes – lesquelles peuvent être désignées, de manière très générale, comme l'institutionnalisme, le rationalisme et le constructivisme. À son avis, une seule d'entre elles ne pouvait prétendre expliquer toutes les situations dans les différentes régions, vécues par différents acteurs immergés dans des contextes politiques variés⁴⁴. Certes, il arrive qu'une théorie soit plus capable de cerner les facteurs sous-jacents les plus significatifs concernant un événement politique précis, ou une certaine phase de cet événement, mais il est peu probable qu'elle puisse rendre compte de l'ensemble des facteurs qui ont joué, encore moins de la complexité des dynamiques qui opèrent dans les différents systèmes politiques.

Malgré son positionnement en faveur de la prédominance des intérêts dans la compréhension des variations politiques, Heclou admet que les institutions et les idées

⁴⁴ HECLOU, Hugh. Ideas, interests and institutions. In: DODD, Laurence; JILLSON, Calvin (ed.). *The dynamics of American politics: approaches and interpretations*. Oxford: Westview Press, 1994. p. 370.

jouent un rôle non-négligeable et cherche donc les points de réciprocité entre les théories⁴⁵. D'un point de vue rationaliste, le changement politique résulte de l'interaction des individus qui font leurs choix, calculés à la lumière des circonstances du moment, selon des préférences préexistantes. Mais les arrangements institutionnels peuvent eux-mêmes représenter des choix, ou encadrer les options qui s'offrent aux acteurs. Même avant la formation des préférences, les constructions historiques peuvent jouer et ainsi influencer non seulement l'alternative choisie mais aussi l'alternative envisagée. Les institutions contribuent au rôle des idées aussi au moyen de la délibération, qui a un important potentiel transformatif et reconstructif. Par ailleurs, le substrat idéologique qui forge les mentalités est inséparable des acteurs au moment des actions politiques. S'il est vrai que seuls les individus sont capables d'agir et de prendre des décisions, leurs choix sont dépendants des institutions et des idées qui composent le paysage politique.

L'approche par les trois i a été utilisée par de nombreuses études notamment en science politique, en sociologie et en économie. Peter Hall a regroupé les travaux existant en économie politique comparée autour des trois i pour montrer que les principaux débats au sein de la discipline se trouvent non pas dans chaque courant de pensée mais dans les interactions entre eux⁴⁶. William Drake et Kalypso Nicolaïdis expliquent l'inclusion des services dans les négociations commerciales multilatérales par une combinaison de la montée de nouvelles idées avec une redéfinition des intérêts gouvernementaux⁴⁷. Analysant les recherches sur la coopération monétaire européenne, Matthias Kaelberer a conclu que les différentes interprétations basées sur les idées, les intérêts ou les institutions sont plus complémentaires que contradictoires et décrivent des aspects spécifiques du processus de formation des préférences⁴⁸. John Hudson *et al* soutiennent que les réformes sociales mises en place par les gouvernements de Troisième Voie en Allemagne et au Royaume Uni à la fin des années 1990 peuvent être

⁴⁵ *Ibid.*, p. 375.

⁴⁶ HALL, Peter. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, Mark; ZUCHERMAN, Alan (ed.). *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 174-207.

⁴⁷ DRAKE, William; NICOLAÏDIS, Kalypso. Ideas, interests, and institutionalization: 'trade in services' and the Uruguay Round. *International Organization*, v. 46, n. 1 (Knowledge, Power, and International Policy Coordination), Winter 1992, p. 37-100.

⁴⁸ KAELEBERER, Matthias. Review: Ideas, interests and institutions: the domestic politics of European Monetary Cooperation. *Comparative Politics*, v. 35, n. 1, October 2002, p. 105-123.

mieux appréhendées par un usage conciliatoire des idées, institutions et intérêts concernés⁴⁹.

En France, cet ensemble théorique a surtout été appliqué à l'analyse des politiques publiques. Bruno Palier et Yves Surel l'ont employé pour comprendre, par exemple, les réformes des retraites et des systèmes de santé⁵⁰, les changements de la protection sociale⁵¹ et des politiques publiques du livre⁵² et les évolutions des banques centrales en Europe⁵³. Les auteurs ont par ailleurs systématisé l'approche par les trois i en proposant une problématisation de ces concepts à partir de leurs relations avec les trois néo-institutionnalismes et avec la notion de séquences politiques⁵⁴. En ce qui concerne les études européennes, Olivier Costa et Paul Magnette ont exploré le potentiel explicatif des trois i pour rendre compte de la croissance continue et inattendue des pouvoirs du Parlement européen⁵⁵. La dynamique du changement institutionnel continu à l'échelle communautaire a été saisie par Renaud Dehousse et Paul Magnette aussi à partir de cette perspective⁵⁶. Mais les travaux regroupant ces trois composants restent rares : plus fréquemment, les chercheurs insistent alternativement sur le poids des intérêts, des institutions ou des idées sur la genèse et la mise en œuvre de l'action publique⁵⁷.

L'application d'une telle approche à la compréhension de la création du Parlement du Mercosur induit que des variables dérivées des institutions, des intérêts et des idées ont joué ensemble. Considérant la complexité de cette dynamique, on assume qu'aucune des perspectives classiques n'est à elle seule explicative et qu'il faut l'interpréter au

⁴⁹ HUDSON, John; HWANG, Gyu-Jin; KÜHNER, Stefan. Between ideas, institutions and interests: analysing Third Way Welfare reform programmes in Germany and the United Kingdom. *Journal of Social Policy*, v. 37, 2008, p. 207-230.

⁵⁰ PALIER, Bruno. *La réforme des retraites*. 3e. ed. Paris: PUF, 2010; PALIER, Bruno. *La réforme des systèmes de santé*. 2e. ed. Paris: PUF, 2009.

⁵¹ PALIER, Bruno. Un long adieu à Bismarck: les évolutions de la protection sociale. In: CULPEPPER, Pepper; HALL, Peter; PALIER, Bruno (eds). *La France en mutation 1980-2005*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2006. p. 197-228.

⁵² SUREL, Yves. *L'Etat et le livre: les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*. Paris: l'Harmattan, 1997.

⁵³ SUREL, Yves. Comparer des sentiers institutionnels. Les réformes des banques centrales au sein de l'Union européenne. *Revue internationale de politique comparée*, v.7, n. 1, 2000, p. 135-166.

⁵⁴ PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Les « trois i » et l'analyse de l'état en action. *Revue Française de Science Politique*, n. 1, v. 55, p. 7-32, 2005.

⁵⁵ COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. Idéologies et changement institutionnel, *op. cit.*, p. 49-75.

⁵⁶ DEHOUSSE, Renaud; MAGNETTE, Paul. Institutional change in the EU, *op. cit.*, p. 17-34.

⁵⁷ PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Les « trois i », *op. cit.*, p. 8.

moyen d'une combinaison des logiques rationnelles, institutionnelles et normatives⁵⁸. En effet, il s'agit de décomposer le processus politique en trois parties afin d'étudier minutieusement sa structure et ses méandres. Cet exercice de dissection contribue à une analyse approfondie des mécanismes et agents opérants et des épisodes marquants dans le processus. En vue de détailler les apports de l'approche par les trois i pour la présente étude, cette partie décrit séparément chacun de ses éléments fondamentaux – les institutions (1.1.1), les intérêts (1.1.2) et les idées (1.1.3).

1.1.1. Inertie et trajectoire incrémentale dans la formation des institutions

L'approche institutionnaliste en science politique explore les façons par lesquelles les institutions encadrent la structure sociale et le comportement politique. L'institutionnalisme considère que les interactions humaines se produisent dans un environnement peuplé de règles formelles ou informelles incarnées par les institutions et sont donc forcément déterminées par celles-ci. Si les institutions définissent les règles du jeu politique, elles indiquent, par conséquent, qui peut jouer et comment⁵⁹. Elles sont considérées comme des « mécanismes ordonnateurs systématiques » qui guident les interprétations et structurent les choix politiques, sans pour autant masquer le conflit, les asymétries de pouvoir et les implications de différentes traditions politiques⁶⁰.

Les institutions politiques ont toujours figuré parmi les principaux objets d'étude des politologues ; elles ont occupé une position plus ou moins centrale en fonction des contextes politiques et scientifiques qui favorisaient l'adoption prioritaire de certaines théories au détriment d'autres. L'approche institutionnelle a été dominante en Europe et aux États-Unis entre le milieu du XIX^e siècle et le début du XX^e. À cette époque, les théoriciens privilégiaient les structures formelles et les systèmes légaux, qu'ils

⁵⁸ SUREL, Yves. L'action publique modélisée par les « trois i »? In: DELORI, Mathias; DESCHAUX-BEAUME, Delphine; SAURUGGER, Sabine (ed.). *Le choix rationnel en science politique: débats critiques*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2009. p. 232.

⁵⁹ STEINMO, Sven. Institutionalism. In: SMELSER, Neil; BALTES, Paul (ed.). *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*. Oxford: Elsevier, 2001. p. 7555.

⁶⁰ ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen. Beyond the iconography of order: notes for a 'new institutionalism'. In: DODD, Lawrence; JILLSON, Calvin (ed.). *The dynamics of American politics: approaches and interpretations*. Oxford: Westview, 1994. p. 320.

étudiaient d'un point de vue plutôt descriptif et statique⁶¹. À partir des années 1950, des théories comportementalistes surtout, mais aussi fonctionnalistes, utilitaristes et marxistes ont occupé un rôle prééminent dans la discipline. Le courant behavioriste considère les institutions en arrière plan, comme une simple arène qui fournit un cadre stable pour l'interaction politique⁶². Prenant en compte les évolutions des institutions sociales à partir des années 1980, les institutionnalistes ont proposé un nouveau regard qui élargissait et dynamisait leur approche en incluant des éléments des traditions analytiques précédentes, ce qui a donné naissance au néo-institutionnalisme. Ce cadre analytique insiste sur le poids autonome des institutions sans pour autant négliger l'importance du contexte social et du comportement des individus dans l'explication des phénomènes politiques⁶³. Il essaie de retrouver le place des institutions étatiques formelles et des pressions sociales informelles, tout en évitant les extrêmes du « vieil » institutionnalisme et du behaviorisme⁶⁴. Le néo-institutionnalisme estime ainsi que les institutions sont des acteurs politiques, à côté des vecteurs économiques et sociaux.

Aujourd'hui, au moins quatre formulations intellectuelles se réclament du label institutionnaliste⁶⁵. Elles partagent le même noyau épistémologique – les acteurs répondent à un ensemble de règles formelles ou informelles circonscrites par les institutions⁶⁶ –, mais conçoivent ce phénomène à partir de postulats différents. Premièrement, l'institutionnalisme historique considère les institutions comme des points critiques centraux de l'analyse historique, vu que les batailles politiques ont lieu dans les institutions⁶⁷. Celles-ci incluent aussi bien les organisations formelles que les règles et procédures informelles qui guident les attitudes. Les institutions sont donc définies comme « les règles formelles, les procédures obligatoires et les pratiques

⁶¹ SCOTT, Richard. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: SAGE, 1995. p. 6.

⁶² STONE, Alec. Le « néo-institutionnalisme ». Défis conceptuels et méthodologiques. *Politix*, v. 5, n. 20, 1992, p. 160.

⁶³ MARCH, James; OLSEN, Johan. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v. 78, n. 3, 1984, p. 738.

⁶⁴ ETHINGTON, Philip; MCDONAGH, Eileen. The common space of social science inquiry. *Polity*, v. 28, n. 1, 1995, p. 90.

⁶⁵ HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, v. 47, n. 3-4, 1997, p. 469-496 ; SCHMIDT, Vivien. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, 2008, p. 303-326.

⁶⁶ PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23. n. 68, outubro 2008, p. 65.

⁶⁷ STEINMO, Sven. Institutionalism, *op. cit.*, p. 7557.

normalisées qui structurent la relation des individus dans les différents unités de la politique et de l'économie »⁶⁸. Dans cette logique, une vision plus organisationnelle dirait que les institutions sont des réseaux de relations – avec des rencontres périodiques et ressources stables – qui persistent malgré l'ambiance intrinsèquement conflictuelle. Cette perspective voit les institutions plutôt comme « des lieux de communication et activité que comme des valeurs, normes, idées ou règles officielles »⁶⁹. Dans les deux cas, les institutionnalistes historiques s'intéressent aux processus et résultats politiques et les étudient comme des phénomènes déclenchés par des acteurs dont les capacités, les objectifs et les interactions sont basés sur des institutions⁷⁰.

Sans nier l'importance des macrostructures – telles que la classe ou le système productif – sur les phénomènes politiques, l'institutionnalisme historique privilégie l'étude des institutions de niveau intermédiaire – telles que le système partisan ou l'organisation des groupes d'intérêt. Cette approche permet de prendre en compte les clivages entre les différents pays et d'étudier les institutions non seulement comme des facteurs ordonnateurs de la vie politique mais aussi comme son résultat⁷¹. Si les débats au sein des institutions définissent les chemins à emprunter, les débats sur les institutions ont un impact majeur car les décisions sur les politiques dérivent des choix institutionnels⁷². Ainsi, les institutions encadrent les stratégies politiques mais sont aussi encadrées par celles-ci. Le trait « historique », à son tour, favorise la compréhension de l'influence des modèles passés et des trajectoires alternatives pour les choix présents, vu que le lieu et le moment où les événements politiques se produisent affectent la manière dont ils se produisent⁷³. Cette approche nous rappelle que, à la base, les sciences sociales ont toujours constitué des entreprises historiquement orientées : le récit historique permet de conceptualiser dans le temps et l'espace les structures sociales et les changements politiques⁷⁴.

⁶⁸ HALL, Peter. *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity, 1986. p. 19.

⁶⁹ SKOCPOL, Theda. Why I am an historical institutionalist. *Polity*, v. 28, n. 1, 1995, p. 105.

⁷⁰ *Ibid.*, p. 105.

⁷¹ THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism, *op. cit.*, p. 10.

⁷² *Ibid.*, p. 22.

⁷³ TILLY, Charles. Why and how history matters. In: GOODIN, Robert; TILLY, Charles (ed.). *The Oxford Handbook of contextual political analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 420.

⁷⁴ SKOCPOL, Theda. Sociology's historical imagination. In: SKOCPOL, Theda (ed.). *Vision and method in historical sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. p. 1.

L'institutionnalisme rationnel met pour sa part l'accent sur les stratégies des individus qui agissent dans un contexte institutionnel donné. Ce courant est né en réaction au rationalisme « pur » et à sa conception atomiste de la vie politique : dans le cadre institutionnaliste, les rationalistes n'excluent pas le poids des préférences individuelles, mais les voient immergées dans une structure où les membres créent des relations qui favorisent l'impact de la vie sociale sur les décisions des acteurs⁷⁵. Il s'agit d'expliquer les résultats sociaux non seulement sur la base des préférences des agents et de la maximisation des satisfactions, mais aussi sur la base des caractéristiques institutionnelles, considérant que la distribution du pouvoir est affectée par la structure et les procédures institutionnelles⁷⁶. Dans ce cadre, les institutions sont souvent comprises non pas comme des entités organisationnelles concrètes mais, plus largement, comme des concepts partagés, employés par les individus dans des situations répétitives organisées par des normes et stratégies⁷⁷. L'institutionnalisme des choix rationnels a été inspiré par des études sur le pouvoir législatif, qui cherchaient à expliquer la relation entre le comportement des députés et les règles qui guident le travail parlementaire⁷⁸. La tendance à l'abstraction vient du fait que les adeptes de l'école rationaliste sont, en général, plus intéressés par la compréhension profonde d'un principe théorique de la vie politique que par une compréhension globale des institutions concrètes⁷⁹. Cet objectif théorique – construire des lois générales qui expliquent et prédisent le comportement politique – amène à des différences méthodologiques et épistémologiques par rapport à l'institutionnalisme historique qui s'atténuent progressivement sans disparaître, tout comme le contraste entre l'analyse des micro-fondations d'un phénomène ou ses origines macro-historiques, ou encore l'opposition entre continuité (équilibre rationnel) et changement permanent (histoire)⁸⁰.

⁷⁵ SHEPSLE, Kenneth. Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, v. 1, n. 2, 1989, p. 135.

⁷⁶ *Ibid.*, p. 136.

⁷⁷ OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999. p. 37

⁷⁸ HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. La science politique, *op. cit.*, p. 478.

⁷⁹ FIORINA, Morris. Rational choice and the new(?) institutionalism. *Polity*, v. 28, n. 1, 1995, p. 107-115. 110

⁸⁰ THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, v. 2, 1999, p. 372-384.

La sociologie des organisations a aussi donné naissance à un nouvel institutionnalisme, qualifié de sociologique. Ce troisième courant souligne l'influence des structures sociales sur le comportement individuel : l'action individuelle est gravée dans le contexte des organisations collectives, qui modèlent et détournent les effets de ces actions⁸¹. L'institutionnalisme sociologique comprend « le refus des modèles de l'acteur-rationnel, un intérêt aux institutions comme variables indépendantes, un retour aux explications cognitives et culturelles et un intérêt pour les propriétés des unités supra-individuelles d'analyse qui ne peuvent pas être réduites à des agrégations ou conséquences directes des attributs ou motivations individuelles »⁸². Les institutions sont conçues à la fois comme des types supra-organisationnels d'activité dans lesquels les personnes conduisent leur vie matérielle et des systèmes symboliques par lesquels elles catégorisent leur activité et lui insufflent une signification⁸³. Les notions d'institution et de culture s'interpénètrent : les institutions influent sur l'action humaine vu qu'elles offrent des cadres interprétatifs pour le monde. « Les institutions influencent le comportement non pas simplement en précisant ce qu'il faut faire, mais aussi ce qu'on peut imaginer de faire dans un contexte donné »⁸⁴. Cette idée défie le postulat rationaliste selon lequel les préférences des individus pourraient être comprises hors des contextes culturels. Au contraire, les choix sont encadrés par les standards des entités collectives présentes dans une société⁸⁵.

Plus récemment, l'institutionnalisme discursif met l'accent sur le contenu matériel des idées et les processus interactifs par lesquels les idées sont construites et échangées au moyen du discours⁸⁶. Cette quatrième approche reprend des éléments conçus dans les trois autres qui utilisent les idées pour expliquer les phénomènes politiques, et inclus des recherches sur les idées qui développent une voie autonome et transversale par

⁸¹ GOODIN, Robert. Institutions and their design. In: GOODIN, Robert (ed.). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 6.

⁸² POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. Introduction. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 8.

⁸³ FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert. Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 232.

⁸⁴ HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. La science politique, *op. cit.*, p. 483.

⁸⁵ POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. Introduction, *op. cit.*, p. 10.

⁸⁶ SCHMIDT, Vivien. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the forth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, v. 2, n. 1, 2010, p. 3.

rapport au courant institutionnaliste. Il s'agit donc d'une interprétation de la place des idées, communiquées au travers du discours, dans un contexte institutionnel. Les institutions sont définies simultanément comme des structures et des constructions internes aux agents dont les capacités idéationnelles et discursives sont responsables de la création et du changement institutionnel⁸⁷. Une distinction centrale entre les néo-institutionnalismes précédents et l'institutionnalisme discursif relève du rôle des idées : le dernier les considère comme des facteurs centraux pour expliquer les processus politiques, tandis que la plupart des théories qui s'inscrivent dans les autres traditions voient les idées comme un concept vague et difficile à mesurer, donc facilement remplacé par les intérêts, la culture, l'enchaînement historique ou d'autres variables. Comparativement aux théories idéationnelles, le quatrième institutionnalisme se différencie pour mettre en avant le rôle des institutions politiques et aussi du discours. « Sans le discours, compris comme un échange d'idées, il est très difficile d'expliquer comment les idées passent d'une pensée individuelle à l'action collective »⁸⁸. Les pratiques discursives permettent aux individus de réfléchir et de parler de manière critique au sujet des institutions, de communiquer et de questionner leurs objectifs et moyens et de persuader les membres d'un groupe qu'ils doivent changer d'avis sur certains résultats institutionnels. Pour l'institutionnalisme discursif, rien n'est déterminé d'avance par les logiques rationnelles, les dépendances historiques ou les cadres culturels puisque ces éléments résultent non seulement du pouvoir lié aux intérêts, aux avantages hiérarchiques ou au milieu, mais aussi d'une bataille d'idées à travers le discours et la délibération, et peuvent donc être définis et redéfinis plusieurs fois⁸⁹.

Une fois que les institutions sont établies, le néo-institutionnalisme s'occupe de l'analyse du phénomène d'institutionnalisation. Les études sur les processus d'institutionnalisation ont un sens particulier si l'on considère que la création d'institutions est un élément nécessaire pour la viabilité d'un système politique et pour son succès, parce qu'elles accomplissent des tâches au bénéfice de la population⁹⁰. Si les institutions sont des contraintes conçues pour modeler l'interaction humaine⁹¹,

⁸⁷ SCHMIDT, Vivien. Discursive institutionalism, *op. cit.*, p. 305.

⁸⁸ SCHMIDT, Vivien. Taking ideas and discourse seriously, *op. cit.*, p. 15.

⁸⁹ *Ibid.*, p. 15.

⁹⁰ POLSBY, Nelson. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, v. 62, n. 1, 1968, p. 144.

⁹¹ NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change*, *op. cit.*, p. 3.

l'institutionnalisation désigne le processus de création et solidification de ces règles et procédures structurantes. L'institutionnalisation correspond donc à la forme par laquelle « des pratiques sociales développées en réponse à des problèmes particuliers se pérennisent dans des ensembles de règles spécifiques »⁹². En ce sens, les institutions sont considérées comme des processus dynamiques et dialectiques, des opérations en transformation permanente plutôt que des formes rigides et immuables. Elles dérivent d'une tension persistante entre les forces instituées et institutantes, où l'institué est sans cesse déstabilisé et reconstruit par l'instituant, « l'institutionnalisation traduisant le dépassement temporaire et précaire de la contradiction initiale »⁹³.

Cinq mouvements fondamentaux peuvent être identifiés dans le processus de construction institutionnelle : autonomie, complexité, adaptabilité, fonctionnalité et socialisation. Une institution est autonome quand ses intérêts, valeurs et procédures existent indépendamment d'autres organisations politiques et groupements sociaux⁹⁴. L'autonomie implique ainsi l'isolement d'un espace géographique et symbolique afin de déterminer une identité propre reconnue par l'imaginaire social et de permettre l'interaction avec les autres institutions et les citoyens⁹⁵. La complexité caractérise une institution organisée autour de la différenciation des rôles et des activités, avec une spécification fonctionnelle et hiérarchique, ainsi que procédures standardisées de recrutement et de fonctionnement⁹⁶. L'institution utilise des moyens universels et automatiques pour conduire ses procédures internes, plutôt qu'une logique particulariste et discrétionnaire. L'adaptabilité fait référence à la flexibilité de l'institution et à sa capacité d'ajustement aux contextes politique et constitutionnel⁹⁷. L'adaptation aux défis environnementaux prépare l'institution pour mieux répondre aux défis futurs⁹⁸. La fonctionnalité, dans le cas d'un parlement, correspond au développement des fonctions parlementaires typiques, qui différencient les législatures d'autres organisations politiques, comme la représentation, la délibération, le contrôle des organes exécutifs, la

⁹² Robert Cox apud CHEVALLIER, Jacques. *Institutions politiques*. Paris: LGDJ, 1996. p. 17-18.

⁹³ CHEVALLIER, Jacques. L'analyse institutionnelle. In: CHEVALLIER, Jacques (ed.), *L'institution*. Paris: PUF, 1981. p. 8.

⁹⁴ HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968. p. 20.

⁹⁵ CHEVALLIER, Jacques. L'analyse institutionnelle, *op. cit.*, p. 14.

⁹⁶ POLSBY, Nelson. The institutionalization of the U.S. House of Representatives, *op. cit.*, p. 145.

⁹⁷ NORTON, Philip. Introduction: The institution of parliaments. In: NORTON, Philip (ed.), *Parliaments and governments in Western Europe*. London: Routledge, 1998. p. 8.

⁹⁸ HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*, *op. cit.*, p. 13.

participation dans la procédure législative et la socialisation politique⁹⁹. Le pouvoir législatif d'un parlement concerne son rôle dans le *policy-making* selon les compétences matérielles dont il dispose¹⁰⁰. La socialisation fait référence à l'aspect humain et moins formalisé des échanges symboliques entre l'individu et la société, ainsi qu'à l'internalisation de certaines normes et valeurs collectives qui en découle. « La socialisation politique est le processus d'inculcation des croyances et représentations relatives au pouvoir (dimension verticale) et aux groupes d'appartenance (dimension horizontale) »¹⁰¹. La construction des convictions communes se déroule au moyen d'un double processus d'assimilation et d'accommodation : dans le premier cas, les individus essaient de changer l'environnement pour le rapprocher de leurs envies ; dans le second, les individus modifient leurs comportements afin de mieux s'adapter aux circonstances extérieures¹⁰². Dans un parlement, ce phénomène peut avoir comme résultat l'apprentissage institutionnel, la logique corporatiste et la convergence idéologique¹⁰³, ce qui fait référence, en dernière instance, à la formation d'une classe politique.

Au-delà des mécanismes d'institutionnalisation, l'un des problèmes centraux de la science politique envisagé par le néo-institutionnalisme est la question de la permanence et du changement institutionnel. Pourquoi les institutions sont-elles créées ? Quelles sont les raisons qui permettent la continuité d'une institution ? Comment les institutions changent-elles ? Ces questions soulignent l'importance des postulats temporels pour la compréhension des phénomènes sociaux. Si les conditions actuelles qui influencent la situation des institutions ont été déterminées quelque part dans le passé, le récit historique devient essentiel pour la construction de la causalité et du sens en termes de connexions temporelles entre les événements, ce qui permet l'interprétation des processus historiques par le contexte et le rythme des actions¹⁰⁴. Il s'agit ainsi d'assumer l'interdépendance des cas étudiés et d'investiguer les points d'interaction entre les réalités sociales, plutôt que de les considérer comme appartenant à des champs

⁹⁹ COPELAND, Gary; PATTERSON, Samuel. Parliaments in the twenty-first century. In: COPELAND, Gary; PATTERSON, Samuel (ed.). *Parliaments in modern world: changing institutions*. Michigan: University of Michigan Press, 1994. p. 5.

¹⁰⁰ BLONDEL, Jean. *Comparative legislatures*. New Jersey: Prentice-Hall, 1973. p. 136.

¹⁰¹ BRAUD, Philippe. *Sociologie politique*. 9e. ed. Paris: LJDG, 2008. p. 319.

¹⁰² PERCHERON, Annick. *La socialisation politique*. Paris: Armand Collin, 1993. p. 32.

¹⁰³ NAVARRO, Julien. *Les députés européens et leur rôle*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009. p. 197.

¹⁰⁴ AMINZADE, Ronald. Historical sociology and time. *Sociological Methods and Research*, v. 20, n. 4, 1992, p. 458.

disciplinaires incommunicables et à partir d'une perspective statique¹⁰⁵. Cette approche suggère une explication de la stabilité et du changement à travers les notions d'incrémentalisme et d'irréversibilité relative due à l'attachement des institutions à leur parcours, mécanisme connu sous le nom de *path dependence*.

Le concept de *path dependence* (« dépendance au chemin emprunté » ou « dépendance au sentier ») fait référence à un processus séquentiel et dynamique dans lequel les événements initiaux sont déterminants pour les résultats atteints plus tard, ce qui a comme conséquence la difficulté de revenir en arrière une fois qu'un chemin est choisi¹⁰⁶. Cette caractéristique est décrite comme *positive feedback* ou *increasing returns*, ayant pour effet l'auto-renforcement de la logique originaire. Une fois qu'un pays ou une région a choisi de suivre un certain chemin, les coûts de remise en cause de ce choix sont très élevés et croissent à chaque nouveau pas fait dans la même direction. Il existera des moments pour de nouveaux choix, mais les arrangements institutionnels établis compliquent le renoncement à l'option initiale. Sous un processus de *positive feedback*, la vie politique est donc marquée par quatre attributs principaux : 1. les équilibres multiples, plusieurs types de résultats pouvant suivre les conditions initiales ; 2. la contingence, de petits événements pouvant avoir de conséquences importantes et persistantes ; 3. la séquence, une situation pouvant ne pas avoir le même impact si elle s'est produite à un moment différent, surtout s'il est éloigné du moment initial ; 4. l'inertie, étant donné que l'attachement au chemin emprunté renforce les résistances au changement¹⁰⁷.

La logique d'auto-renforcement commence par un moment critique (*critical juncture*), défini comme un moment où les acteurs sont en face de plus de deux alternatives pour un arrangement institutionnel¹⁰⁸. Dès qu'une des alternatives est choisie, le retour au moment initial, où plusieurs options étaient disponibles, devient progressivement plus difficile. Un moment critique est donc une circonstance de changement significatif qui produit un héritage et qui est généralement précédée par une

¹⁰⁵ ABBOTT, Andrew. Sequence analysis: new methods for old ideas. *Annual Review of Sociology*, v. 21, 1995, p. 94.

¹⁰⁶ PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Oxfordshire: Princeton University Press, 2004. p. 20-21.

¹⁰⁷ *Ibid.*, p. 44.

¹⁰⁸ MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v. 29, 2000, p. 513.

période de crise ou des tensions politiques¹⁰⁹. Le chemin emprunté doit correspondre à un événement contingent, dans le sens où les informations existantes ne permettaient pas de prévoir quelle alternative serait sélectionnée. Autrement dit, la décision prise était inattendue. Ainsi, une séquence de *path dependence* est en mesure d'expliquer des résultats spéciaux, considérés déviants ou exceptionnels, comme des effets politiques qui étaient prévus théoriquement mais qui n'ont pas eu lieu, ou le manque de variables causales normalement associées à l'occurrence d'un certain résultat¹¹⁰. Afin d'être mieux comprise, un moment critique – et donc une période de gestation institutionnelle – peut être reconstruit avec l'aide d'une analyse contrefactuelle qui estime les résultats qui auraient été atteints si une option différente avait été choisie.

Le champ politique présent au moins quatre aspects qui contribuent au mécanisme d'auto-renforcement : le rôle central de l'action collective, la haute densité institutionnelle, les possibilités d'utiliser l'autorité politique pour accentuer les asymétries de pouvoir et la complexité inhérente à la politique, qui induit la reproduction de certaines visions interprétatives du monde¹¹¹. Par ailleurs, en politique les processus de *positive feedback* sont particulièrement intenses grâce à l'absence de mécanismes d'orientation vers l'efficacité (comme la concurrence dans le marché économique), aux horizons temporels relativement courts imposés par les logiques électorales et à une tendance au maintien du statu quo, stimulée par l'alternance périodique des forces au pouvoir et par la nécessité d'établir des consensus¹¹².

La notion de *path dependence* a la capacité d'expliquer à la fois la continuité et le changement. D'un côté, elle affirme la tendance à l'inertie des arrangements déjà établis, ce qui complique l'inversion de la logique initiale et contribue à la permanence du statu quo institutionnel. De l'autre, elle embrasse l'idée du cumul croissant de trajectoires qui peut aboutir au changement institutionnel de façon graduelle et progressive. Ces concepts s'identifient davantage à l'institutionnalisme historique, qui s'intéresse à la régularité des politiques dans le temps et conçoivent les institutions

¹⁰⁹ COLLIER, Ruth; COLLIER, David. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991. p. 30

¹¹⁰ MAHONEY, James. *Path dependence*, *op. cit.*, p. 508.

¹¹¹ PIERSON, Paul. *Politics in time*, *op. cit.*, p. 30.

¹¹² *Ibid.*, p. 40-43.

comme le produit des processus temporels concrets¹¹³. Dans ce cadre, le changement institutionnel est envisagé de manière incrémentale : les transformations subies par les institutions résultent plutôt d'un processus continu et progressif que d'un moment de choc ou de discontinuité. D'après Douglass North, les règles et les contraintes informelles augmentent l'avantage relatif des variations marginales compatibles avec la structure institutionnelle existante. Ces variations dérivent typiquement des différences dans la perception des prix et des coûts de transaction et aussi des *increasing returns* qui renforcent les mécanismes institutionnels déjà en place¹¹⁴. L'auteur admet la présence occasionnelle du changement discontinu, marqué par une révolution par exemple, mais le considère comme moins discontinu qu'il ne paraît pour deux raisons : il est aussi le produit d'une construction historique, et les coalitions nécessaires pour les révolutions ont normalement une courte durée de vie à l'issue de la révolution¹¹⁵. James March et Johan Olsen, analysant le changement intentionnel, accordent eux aussi la priorité aux modifications incrémentales, qui sont considérées comme plus fréquentes que celles résultantes de forces extraordinaires ou de chocs extérieurs¹¹⁶.

Néanmoins, la perspective historique n'est plus une exclusivité de l'institutionnalisme historique. Elle s'est répandue parmi les autres courants du néo-institutionnalisme de façon à mitiger le changement incrémental avec les idées ou les préférences des acteurs et avec les contextes sociaux dans lesquels les événements se produisent. En fait, l'attention à la dimension temporelle touche toutes les branches du néo-institutionnalisme de sorte à souligner la persistance des arrangements sociaux hérités et le poids de l'ordre séquentiel des phénomènes et montrer les limites des analyses purement fonctionnelles et rationalistes¹¹⁷. Par ailleurs, l'institutionnalisme historique essaie de surmonter ses propres limitations explicatives en englobant des éléments qui offrent des nouveaux horizons pour interpréter la formation des situations critiques. Aux moments critiques, qui constituent des facteurs exogènes, les institutionnalistes ajoutent des hypothèses endogènes pour comprendre les circonstances déclencheuses des transformations institutionnelles. Paul Pierson, par exemple, montre

¹¹³ THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics, *op. cit.*, p. 384.

¹¹⁴ NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change, op. cit.*, p. 95.

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 90.

¹¹⁶ MARCH, James; OLSEN, Johan. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989. p. 58.

¹¹⁷ PIERSON, Paul. *Politics in time, op. cit.*, p. 8-9.

que certaines particularités internes au système européen favorisent le pouvoir des institutions communautaires, telles que les brèches dans le partage de compétences et le décalage entre les intérêts de court terme des autorités politiques et les conséquences durables des décisions¹¹⁸. Kathleen Thelen souligne le changement par strate, quand un niveau supplémentaire d'action s'ajoute aux niveaux anciens, trop inflexibles aux modifications, ainsi que la conversion institutionnelle, processus par lequel une institution peut évoluer si ses objectifs initiaux sont redirigés à d'autres fins¹¹⁹. Guy Peters et al proposent l'inclusion du conflit politique parmi les catégories susceptibles de provoquer le changement¹²⁰. Dans tous les cas, le caractère incrémental du changement reste privilégié. L'idée de *path dependence* atteste que, s'il est vrai que les institutions ne sont pas immuables, elles ne sont pas plastiques non plus et que la plupart des changements est incrémentale si les institutions sont en place pendant un certain temps¹²¹. Le changement est en effet considéré comme un événement souvent inconscient, désordonné et diffus et comme l'une des rares constantes de l'histoire¹²². Les aperçus théoriques dérivés du choix rationnel et de l'approche idéationnelle peuvent toutefois contribuer à éclaircir d'autres caractéristiques du changement, telles que la temporalité de la décision et le choix d'une option institutionnelle donnée parmi plusieurs chemins incrémentaux.

1.1.2. L'intérêt individuel entre rationalité limitée et conflits de pouvoir

Assumer l'importance des intérêts dans l'explication des phénomènes politiques implique d'accorder de la place à l'individualisme méthodologique. Contrairement aux postulats structurels de l'institutionnalisme, selon le rationalisme l'agent joue un rôle

¹¹⁸ PIERSON, Paul. The path to European integration: a historical institutionalist approach. In: SANDHOLTZ, Wayne; SWEET, Alec (ed.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 27-58.

¹¹⁹ THELEN, Kathleen. How institutions evolve: insights from comparative social analysis. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (ed.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 226-230.

¹²⁰ PETERS, Guy; PIERRE, Jon; KING, Desmond. The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics*, v. 67, n. 4, November 2005, p. 1275-1300.

¹²¹ PIERSON, Paul. *Politics in time*, op. cit., p. 153.

¹²² STEINMO, Sven. Néo-institutionnalismes. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (ed.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2004. p. 296.

déterminant dans la société, les situations sociales devant être comprises, en grande partie, comme le produit des objectifs individuels. La théorie du choix rationnel assume « qu'il y a des variations importantes du comportement politique qui résultent des choix faits dans la perspective de l'efficacité de certains buts »¹²³. Les individus auraient donc la capacité rationnelle, le temps et le détachement émotionnel requis pour classer les actions et leurs résultats potentiels par ordre de préférence et donc pour choisir le meilleur chemin à emprunter. À l'instar de l'étude des institutions, la perspective de l'individu rationnel accompagne l'analyse politique depuis des siècles. Mais ce n'est qu'à partir des années 1950 que les principes fondateurs de la science politique ont été organisés en termes rationalistes¹²⁴. À partir de ce moment, s'est développée une tradition de recherche qui regroupe différents modèles formels, concis et déductifs basés sur des hypothèses méthodologiques particulières¹²⁵.

John Huber, Sylvain Brouard et Eric Kerrouche emploient la théorie des jeux non-coopératifs pour expliquer les postulats des modèles du choix rationnel. Cette approche, désormais prédominante dans les analyses rationalistes, « se fonde sur le fait que chaque acteur dans un modèle agira dans son propre intérêt compte tenu des contraintes explicitement posées. Ainsi, le comportement de chaque acteur est conditionné non seulement par la structure des interactions, mais aussi par le fait que tous les autres acteurs vont eux aussi agir dans leur propre intérêt »¹²⁶. La définition de la stratégie à adopter, c'est-à-dire la série d'actions sélectionnées par l'acteur pour réaliser ses préférences, est donc dépendante des choix potentiels des autres acteurs¹²⁷. Elle est aussi basée sur la notion d'utilité, encourageant l'acteur à anticiper sa décision pour évaluer la probabilité d'obtenir l'issue désirée. Ainsi, un individu agit rationnellement quand il essaie de maximiser l'utilité des actions qui l'emmèneront à concrétiser ses préférences,

¹²³ WARD, Hugh. Rational choice theory. In: MARSH, David; STOKER, Gerry (ed.). *Theory and methods in political science*. Hampshire: Macmillan, 1995. p. 79.

¹²⁴ DEWAN, Torun; DOWDING, Keith; SHEPSLE, Kenneth. Editors' introduction: Rational choice classics in political science. In: DEWAN, Torun; DOWDING, Keith; SHEPSLE, Kenneth (ed.). *Rational Choice Politics*. v. 1. London: SAGE, 2009. p. xix.

¹²⁵ HUBER, John; BROUARD, Sylvain; KERROUCHE, Eric. L'analyse du choix rationnel en science politique. *Revue Internationale de Politique Comparée*, v. 4, n. 1, 1997, p. 114.

¹²⁶ *Ibid.*, p. 115.

¹²⁷ BALME, Richard. Rationalité. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (ed.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les Presses de Sciences Po, 2004. p. 361.

choisissant la stratégie à laquelle est associé le niveau d'utilité maximum¹²⁸. L'information est un élément central pour mesurer l'utilité : si l'acteur ne possède pas une information parfaite sur les liens causaux entre les différentes stratégies et les différentes issues, ou sur les actions déjà entreprises par d'autres acteurs, il aura des difficultés à identifier l'alternative la mieux classée dans la hiérarchie des choix possibles.

L'approche rationaliste est essentiellement fonctionnaliste, dans le sens où les individus agissent pour satisfaire certaines nécessités ou pour parvenir à certains résultats désirés. Il se trouve que cette méthode présente des limites pour rendre compte de l'action humaine car elle est capable de démontrer la conformité d'une action pour atteindre l'objectif envisagé, mais ne peut pas expliquer pourquoi d'autres moyens également efficaces n'ont pas été utilisés. Le fonctionnalisme est donc en mesure de montrer qu'un modèle est suffisant pour accomplir une fonction, mais pas qu'il est nécessaire¹²⁹. Par ailleurs, dans le monde réel, l'information est souvent incomplète et les acteurs détiennent une capacité intellectuelle limitée pour la traiter¹³⁰. « Il n'a jamais existé d'acteur rationnel abstrait, dont les préférences sont simplement données et qui agit simplement selon son intérêt »¹³¹. Herbert Simon suggère donc un modèle de rationalité limitée, qui privilégie le postulat selon lequel les individus sont raisonnables mais pas suprêmement rationnels¹³². Il défend qu'en général les situations et les pratiques sont préférées quand elles sont associées à des conséquences favorables, et au contraire évitées quand elles sont associées à des effets défavorables, sans prétendre que cela constitue le seul critère pour prendre une décision. À la rationalité substantielle – la décision au sujet du chemin le plus approprié – il faut ajouter la notion de rationalité procédurale – l'effectivité réelle des moyens choisis pour atteindre un objectif, qui dépend du degré perçu d'incertitude et de la complexité cognitive de l'être humain¹³³. Cette idée correspond aux principes de la rationalité envisagée (*intended rationality*) et

¹²⁸ HUBER, John; BROUARD, Sylvain; KERROUCHE, Eric. L'analyse du choix rationnel, *op. cit.*, p. 120.

¹²⁹ SIMON, Herbert. Rationality as process and as product of thought. *The American Economic Review*, v. 68, n. 2, May 1978, p. 4.

¹³⁰ NORTH, Douglass. What do we mean by rationality? *Public Choice*, v. 77, 1993, p. 160.

¹³¹ KLOPPENBERG, James. Institutionalism, rational choice and historical analysis. *Polity*, v. 28, n. 1, Autumn 1995, p. 126.

¹³² SIMON, Herbert. Rationality as process, *op. cit.*, p. 8.

¹³³ *Ibid.*, p. 9.

de l'incertitude, auxquels Bryan Jones ajoute les concepts d'adaptabilité aux tâches et de convertibilité des objectifs dans sa définition de rationalité limitée¹³⁴.

L'explication du changement institutionnel reste néanmoins compliquée même pour les auteurs qui s'inscrivent dans ce cadre intellectuel. Le rationalisme est fondé plutôt sur une logique statique que dynamique : il est nécessaire de présupposer la stabilité du système politique pour que les acteurs puissent identifier la stratégie la plus adaptée aux résultats envisagés et prévoir leurs actions en conséquence. Les institutions ne sont pas considérées comme immuables mais comme suffisamment contraignantes pour imposer des barrières au changement. Selon Kenneth Shepsle, il y a plusieurs raisons à la durabilité institutionnelle : la volonté des politiciens, qui préfèrent mener la compétition politique selon les mêmes arrangements, étant donné que la continuité des institutions favorise le calcul des risques et le contrôle des résultats ; le fait que la plupart des changements suscite paradoxalement le maintien du statu quo car ils ne s'adressent pas aux facteurs cruciaux ; les institutions se protègent du changement en incitant les politiciens à s'investir et à réussir dans le régime existant ; enfin, initier une procédure de substitution des arrangements institutionnels en place engendre de l'instabilité (au moins transitoire) et de l'incertitude quant à la forme et aux conséquences des nouvelles structures, parfois vues comme trop risquées¹³⁵.

Jack Knight, à son tour, propose une vision distributive et conflictuelle de l'évolution institutionnelle¹³⁶. Il rejette les explications fonctionnalistes, selon lesquelles les institutions existent grâce à leurs effets positifs, ainsi que les ramifications évolutionnistes et intentionnelles de cette perspective. Cela signifierait que les institutions peuvent surgir soit spontanément soit par la volonté de leurs créateurs, mais toujours parce qu'elles sont requises pour satisfaire les besoins de la société. D'après l'auteur, ce type d'interprétation ne détaille pas les mécanismes du développement institutionnel et constitue donc une conviction plutôt qu'une explication¹³⁷. Dans sa théorie, le changement est conçu comme le produit des conflits entre les acteurs pour les ressources disponibles. Dans ce processus, les asymétries de pouvoir sont essentielles

¹³⁴ JONES, Bryan. Bounded rationality and political science: lessons from public administration and public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, n. 4, 2003, p. 397-399.

¹³⁵ SHEPSLE, Kenneth. A comment on institutional change. *Journal of Theoretical Politics*, v. 13, n. 3, 2001, 321-325.

¹³⁶ KNIGHT, Jack. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

¹³⁷ *Ibid.*, p. 40.

pour comprendre les résultats institutionnels, les acteurs les plus puissants ayant des avantages dans la définition des normes initiales. En conséquence, ces normes sont remplacées quand il y a une modification de la balance du pouvoir, et non pas parce que les nouvelles normes seraient plus efficaces. Le pouvoir est compris ici comme la capacité d'influencer les alternatives disponibles pour une personne ou un groupe. À l'inverse, la stabilité procède de la capacité continue des règles institutionnelles à assurer des avantages distributifs. Si la principale caractéristique qui différencie les formes institutionnelles est leur capacité à produire des gains à partir de l'action collective, la forme qui tire le plus de bénéfices de la coopération tend à se maintenir en place. L'association avec la notion de changement vient du fait que la définition de la structure la plus efficace appartient en général à l'acteur le plus puissant, celui qui réussit à établir les conventions qui servent à mesurer les gains. Cette conception distributive des institutions suggère la focalisation sur l'interaction entre les groupes qui bénéficient des règles et ceux qui sont gênés par elles, plutôt que sur les problèmes de l'action collective au moment de l'institutionnalisation. Cette perspective permet de remettre en cause le récit mythique sur l'inévitabilité des institutions qui vise à limiter les oppositions et à naturaliser le processus de création institutionnelle, comme s'il n'était pas le produit des luttes de pouvoir¹³⁸.

Avec un raisonnement analogue, Margaret Levi affirme que les institutions représentent des concessions de pouvoir par un groupe à au moins un individu afin de solutionner les conflits potentiels parmi les acteurs¹³⁹. Ce pouvoir est aussi utilisé pour distribuer des services, coordonner l'action individuelle dans le sens de l'intérêt commun et pour garantir que l'acteur le plus puissant continuera à accroître ses bénéfices. Si les institutions servent à réguler les ressources du pouvoir, le changement institutionnel a plus de chances de se produire quand l'efficacité des moyens des individus qui cherchent le changement augmente, et le pouvoir de blocage des acteurs dont les intérêts sont servis par les arrangements en place diminue. Cela peut arriver quand « l'acquiescement contingent » (*contingent compliance*) échoue, c'est-à-dire

¹³⁸ DELPEUCH, Thierry; VIGOUR, Cécile. Création et changement institutionnels. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (ed.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2004. p. 139.

¹³⁹ LEVI, Margaret. A logic of institutional change. In: COOK, Karen; LEVI, Margaret (ed.). *The limits of rationality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1990. p. 406.

quand les facteurs qui assurent la soumission aux règles des groupes les moins privilégiés sont remis en cause. Le consentement peut devenir instable quand les subordonnés développent un intérêt à modifier les règles qui constituent l'institution pour atteindre des résultats plus favorables, notamment quand ils ont acquis de nouvelles ressources de pouvoir, quand une nouvelle information leur apporte des ressources qu'ils ignoraient auparavant ou si de nouvelles circonstances les amènent à contester l'accord précédent¹⁴⁰. Ce modèle permet de rendre compte des conditions dans lesquelles les agents considérés comme les plus faibles ont du succès dans leurs efforts pour transformer les règles institutionnelles. Soit ils utilisent les moyens disponibles pour diminuer le pouvoir de marchandage des groupes dominants, soit ils créent ces moyens en s'organisant collectivement et en refusant le consentement.

La notion de rationalité limitée stimule non seulement le traitement alternatif du changement institutionnel mais aussi les connexions de l'approche rationaliste avec des théories concurrentes, comme les courants institutionnaliste et idéationnel. Les résultats politiques sont là encore interprétés comme le produit du comportement des individus qui cherchent à réaliser leurs préférences, mais il s'agit de choix encadrés par des arrangements institutionnels et vécus dans un contexte historique particulier, une fois que l'absence d'information optimale stimule les acteurs à créer des institutions pour réguler les échanges. Les institutions affectent ainsi la nature de l'interaction entre les agents en compétition, vu qu'elles altèrent le calcul employé pour évaluer les stratégies à adopter et pour sélectionner la meilleure alternative rationnelle¹⁴¹. Par ailleurs, « des idées, idéologies, mythes, dogmes et préjugés jouent un rôle clef dans la prise de décision »¹⁴². Les constructivistes insistent sur la question de la formation des préférences, qui ne seraient pas simplement données mais construites par les idées. Les croyances individuelles et le système symbolique et culturel d'une communauté ne constituent pas que des justifications ou instruments de persuasion pour les intérêts, mais au contraire participent intrinsèquement à leur formation et redéfinition¹⁴³. Si l'environnement défie les acteurs, les réponses à ces défis dépendent aussi de croyances

¹⁴⁰ *Ibid.*, p. 410.

¹⁴¹ KNIGHT, Jack. *Institutions and social conflict*, *op. cit.*, p. 17.

¹⁴² NORTH, Douglass. *What do we mean by rationality?*, *op. cit.*, p. 160.

¹⁴³ BLYTH, Mark. Structures do not come with an instruction sheet: interests, ideas and progress in political science. *Perspectives on Politics*, v. 1, n. 4, December 2003, p. 697; KLOPPENBERG, James. Institutionalism, rational choice and historical analysis, *op. cit.*, p. 126.

qu'ils détiennent¹⁴⁴. Selon Richard Balme et Sylvain Brouard, « les acteurs ont des préférences (des intérêts matériels ou des convictions morales) et des croyances pratiques sur les conséquences de leurs comportements »¹⁴⁵.

L'étude de Cornelia Woll illustre bien ce tournant. Cherchant une explication au support des entreprises à la libéralisation des services en Europe et aux États-Unis pendant les années 1990, l'auteur analyse la formation des préférences des acteurs économiques¹⁴⁶. Elle conclut que leurs intérêts ne sont pas matériellement déterminés mais modelés par les interactions avec leurs concurrents et avec les représentants du gouvernement. Les avantages commerciaux potentiels influencent les décisions mais pas d'une façon automatique : des facteurs idéationnels et stratégiques jouent également, ainsi que les contextes politique et normatif. L'institutionnalisme historique-rationnel (*rational choice historical institutionalism*) développé par Jeffrey Stacey et Berthold Rittberger pour expliquer l'architecture constitutionnelle de l'Union européenne part aussi d'un principe de faible rationalité selon lequel les choix des acteurs sont encadrés par les contraintes institutionnelles¹⁴⁷. De même, Bryan Jones avance que les préférences sont multidimensionnelles et que l'ordre de préférences peut changer fortement dès lors que le contexte décisionnel évolue¹⁴⁸. L'auteur explore ce chemin pour défendre que le changement épisodique dans l'attention d'un individu, lié à des limitations cognitives au moment de traiter les informations, peut générer des altérations dans les agendas gouvernementaux. En d'autres termes, l'intérêt public pour un sujet peut stimuler le regard gouvernemental : quand une partie importante de la population s'inquiète d'une question longtemps ignorée, le pouvoir législatif ou l'exécutif peuvent se voir contraints à le sortir des commissions et à y consacrer une totale attention. La capacité du gouvernement à réagir aux pressions sociales est ainsi influencée, de façon prévisible, par la capacité des citoyens et des législateurs à traiter les informations reçues. Cela ne veut pas dire que les préférences ont été altérées, mais

¹⁴⁴ MADRID, Raúl. Ideas, economic pressures and pension privatization. *Latin American Politics and Society*, v. 47, n. 2, 2005, p. 27.

¹⁴⁵ BALME, Richard; BROUARD, Sylvain. Les conséquences des choix politiques: choix rationnel et action publique. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, février 2005, p. 39.

¹⁴⁶ WOLL, Cornelia. *Firm interests: how governments shape business lobbying on global trade*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.

¹⁴⁷ STACEY, Jeffrey; RITTBERGER, Berthold. Dynamics of formal and informal institutional change in the EU. *Journal of European Public Policy*, v. 10, n. 6, December 2003, p. 872.

¹⁴⁸ JONES, Bryan. *Reconceiving decision-making in democratic politics: attention, choice and public policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994. p. 5.

simplement que l'attention s'est soudainement focalisée sur un nouveau sujet grâce à un changement dans l'évaluation de l'environnement, étant donné que ni les individus ni les pouvoirs publics ne sont en mesure de se concentrer sur plusieurs questions à la fois. S'il est encore possible de concevoir que les préférences soient relativement stables, les intérêts au contraire sont constamment redéfinis avec le temps. Il reste à analyser plus en détail les systèmes de croyance et les orientations idéologiques sous-jacentes à la formation de la préférence des acteurs.

1.1.3. L'assise idéationnelle des structures politiques

La place accordée aux idées dans l'explication des phénomènes politiques est source d'innombrables débats. Le principal point de divergence est lié au statut causal des idées : comment les distinguer d'autres facteurs explicatifs ? Dans quelles conditions sont-elles indépendantes des intérêts des acteurs, des rapports de pouvoir ou des structures institutionnelles existantes ?¹⁴⁹ Tout en prenant en compte cette discussion, cette thèse s'appuie sur le rôle des idées car les négliger signifierait passer à côté d'une composante importante du monde politique¹⁵⁰. En effet, les idées constituent des ingrédients actifs dans l'organisation de l'expérience et dans l'interaction entre les positions politiques et sont donc étroitement impliquées dans l'argumentation, la compréhension et l'action politiques¹⁵¹. Si l'élaboration des politiques s'appuie sur un processus créatif basé sur des idées, elles jouent aussi au moment de forger des propositions collectives agrégeant les visions morales concurrentes¹⁵². Mais il ne s'agit pas ici de surestimer le poids des idées, puisque les conditions qui permettent leur influence dépendent d'un ensemble de circonstances relatives au pouvoir, aux arrangements institutionnels, au lieu, au temps, à l'histoire, à l'économie et à la culture. Par conséquent, l'apport autonome des idées pour l'élucidation d'une création institutionnelle ne se révèle que dans la confrontation avec les décisions qui semblent

¹⁴⁹ KAELBERER, Matthias. Review: Ideas, interests and institutions, *op. cit.*, p. 110; HALL, Peter. The role of interests, institutions and ideas, *op. cit.*, p. 185.

¹⁵⁰ HALL, Peter. Conclusion: the politics of Keynesian ideas. In: HALL, Peter (ed.). *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989. p. 362.

¹⁵¹ FOLEY, Michael. Introduction. In: FOLEY, Michael (ed.). *Ideas that shape politics*. Manchester: Manchester University Press, 1994. p. 1.

¹⁵² HALL, Peter. Conclusion: the politics of Keynesian ideas, *op. cit.*, p. 389.

pouvoir être comprises par l'intérêt des acteurs et par les déterminants institutionnels. Inversement, selon la critique constructiviste, il faut aussi questionner l'influence des idées dans la formation des intérêts et des institutions.

Plusieurs travaux conduits principalement à partir des années 1990 montrent que les idées, définies comme croyances partagées par des individus¹⁵³, ont une influence dans l'élaboration des politiques. Même s'il ne s'agit pas d'un concept nouveau, les idées ont été longtemps méprisées par la recherche en science politique au profit des interprétations rationalistes ou, plus récemment, néo-institutionnalistes. Anthony King a été l'un des premiers à réintroduire l'approche idéationnelle, soutenant que le rôle de l'État est minimal aux États-Unis parce que les Nord-américains le souhaitent ; cette situation est donc, selon lui, le produit des croyances dominantes dans la société sur les fonctions étatiques¹⁵⁴. Dans la même ligne, James Alt reconnaît que, unie à des facteurs structurels et institutionnels, l'étude des idées reflétées par les modèles économiques est nécessaire pour comprendre les différentes causes du chômage en Angleterre et en Norvège dans les années 1970¹⁵⁵. Il conclut par ailleurs que ces trois éléments sont interdépendants : les uns affectent les autres et ils se redéfinissent donc mutuellement dans la dynamique politique. Plus incisive, Judith Goldstein considère que les idées, immergées dans des dessins institutionnels et des lois, ont eu un rôle dominant dans l'adoption du protectionnisme économique aux États-Unis, même si les structures de pouvoir et les forces sociales sont aussi des éléments nécessaires à l'explication du phénomène¹⁵⁶.

Margaret Weir étudie les mécanismes qui ont abouti sur l'adoption du keynésianisme, à des périodes différentes, en Angleterre et aux États-Unis, alors même que cette idée était connue des élites des deux pays plus ou moins à partir du même

¹⁵³ GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (ed.). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 3.

¹⁵⁴ KING, Anthony. Ideas, institutions and the policies of governments: a comparative analysis (part III). *British Journal of Political Science*, v. 3, n. 4, October 1973, p. 409-423.

¹⁵⁵ ALT, James. Crude politics: oil and the political economy of unemployment in Britain and Norway, 1970- 85. *British Journal of Political Science*, v. 17, n. 2, April 1987, p. 149-199.

¹⁵⁶ GOLDSTEIN, Judith. Ideas, institutions, and American trade policy. *International Organization*, v. 42, n. 1, 1988, p. 179-217.

moment¹⁵⁷. L'auteur met en avant le rôle des paramètres institutionnels, qui peuvent faciliter ou éviter l'entrée de nouvelles idées dans le processus de formulation des politiques publiques. Des procédures flexibilisées de recrutement stimulent, en général, l'adhésion de professionnels extérieurs enclins à l'innovation, vu qu'ils n'étaient pas attachés aux routines existantes. L'attention est aussi focalisée sur l'implémentation d'une idée dans le travail de Kathryn Sikkink sur le modèle économique développementaliste choisi dans les États latino-américains au cours des années 1950¹⁵⁸. Elle soutient que l'adoption de nouveaux modèles économiques en Amérique latine dépend largement des idées du président et de ses conseillers les plus proches. Pour être implantées, ces idées doivent être institutionnalisées : il faut qu'elles arrivent à pénétrer une institution étatique qui les inclura dans ses programmes et ainsi contribuera à leur diffusion et perpétuation. Ensuite, la consolidation du modèle varie en fonction du degré de consensus qu'il est capable de générer, ce qui est facilité par sa conformation avec l'idéologie préexistante, supportée par d'importants groupes sociaux et économiques. Dans la même direction, Thomas Risse analyse les politiques soviétiques qui ont engendré la fin de la Guerre froide et la réaction de l'Occident à partir des perspectives partagées par les acteurs-clefs¹⁵⁹. Seules les idées qui arrivent à accéder au système politique deviennent dominantes, processus qui est forcément encadré par un type particulier de structure domestique qui inclut les institutions politiques, les relations entre État et société et la culture politique. Aussi à propos de la Guerre froide, Daniel Thomas montre-t-il l'influence des idées sur les droits de l'homme dans l'effondrement du régime communiste¹⁶⁰. L'auteur soutient que ces valeurs ont migré de l'Europe vers l'Union soviétique grâce à l'ouverture d'une partie de l'élite dirigeante et à leur diffusion aux groupes de résistance par les réseaux internationaux d'activistes, provoquant un double mouvement de persuasion et d'incitation rhétorique en faveur de réformes politiques profondes.

¹⁵⁷ WEIR, Margaret. Ideas and politics: the acceptance of Keynesianism in Britain and the United States. In: HALL, Peter (ed.). *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989. p. 53-86.

¹⁵⁸ SIKKINK, Kathryn. *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

¹⁵⁹ RISSE, Thomas. Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures and the end of the cold war. *International Organization*, v. 48, n. 2, 1994, p. 185-214.

¹⁶⁰ THOMAS, Daniel. Human rights ideas, the demise of communism, and the end of the cold war. *Journal of Cold War Studies*, v. 7, n. 2, 2005, p. 110-141.

L'étude de la place des idées en politique se poursuit, entre autres, avec des travaux sur les politiques de défense, malgré leur apparence matérielle et rationnelle¹⁶¹, et sur la privatisation des fonds de pension en Amérique latine¹⁶². Dans le champ des études européennes, les auteurs relèvent, par exemple, le rôle des idées dans la coordination des préférences des acteurs dans le processus de mise en place du marché unique¹⁶³; l'impact des croyances des leaders politiques sur les stratégies macroéconomiques dans l'évolution de la coopération monétaire¹⁶⁴; le poids de « l'idéologique démocratique » dans le renforcement progressif des pouvoirs du Parlement européen¹⁶⁵; l'usage des idées par les députés européens pendant les débats dans le cadre de la Convention sur l'avenir de l'Europe¹⁶⁶; et les idées inexactes formées par les élites européennes concernant la perception de l'Union par les citoyens après les référendums constitutionnels en France et au Pays-Bas¹⁶⁷. Par ailleurs, « l'intégration européenne » elle-même constitue un idéal qui date au moins du XVIII^e siècle et l'un des principaux facteurs qui module le discours politique dans l'Europe contemporaine¹⁶⁸. L'idéologie de l'intégration, qui en Europe a fondé la « méthode communautaire »¹⁶⁹, a dépassé les limites du continent pour influencer différentes générations d'accords politiques et économiques dans le monde, qui ont successivement essayé de suivre ou de rejeter le « modèle européen ».

Ces conceptions correspondent plus ou moins à la classification proposée par Judith Goldstein et Robert Keohane dans le premier travail qui a essayé d'organiser un

¹⁶¹ VENNESSON, Pascal. Idées, politiques de défense et stratégie: enjeux et niveaux d'analyse. *Revue française de science politique*, v. 54, n. 5, 2004, p. 749-760.

¹⁶² MADRID, Raúl. Ideas, economic pressures and pension privatization, *op. cit.*, p. 23-50.

¹⁶³ GARRETT, Geoffrey; WEINGAST, Barry. Ideas, interests and institutions: constructing the European Community's internal market. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (ed.). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 173-206.

¹⁶⁴ McNAMARRA, Kathleen. *The currency of ideas: monetary politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

¹⁶⁵ COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. Idéologies et changement institutionnel, *op. cit.*, p. 49-75.

¹⁶⁶ COSTA, Olivier. Le Parlement européen et la réforme des institutions de l'Union: quand les députés jouent avec les idées. In: BERTHET, Thierry; COSTA, Olivier; GOUIN, Rodolphe; ITÇAINA, Xabier; SMITH, Andy (ed.). *Les nouveaux espaces de la régulation politique*. Paris: L'Harmattan, 2008. p. 29-54.

¹⁶⁷ BAILEY, David. Misperceiving matters: elite ideas and the failure of the European Constitution. *Comparative European Politics*, 2008, n. 6, p. 33-60.

¹⁶⁸ LAFFAN, Brigid. European integration. In: FOLEY, Michael (ed.). *Ideas that shape politics*. Manchester: Manchester University Press, 1994. p. 111.

¹⁶⁹ PARSONS, Craig. Showing ideas as causes: the origins of the European Union. *International Organization*, v. 56, n. 1, Winter 2002, p. 47-84.

cadre théorique précis et généraliste concernant l'approche idéationnelle¹⁷⁰. Les auteurs considèrent que les idées peuvent être classées en visions du monde (*world views*), croyances guidées par des principes (*principled beliefs*) et croyances causales (*causal beliefs*). Sous la forme de visions du monde, les idées représentent de larges options culturelles ou politiques et définissent l'univers des possibilités d'action, ayant donc l'impact le plus ample sur l'action humaine. En tant que croyances guidées par des principes, les idées – normatives – spécifient des critères pour différencier le bien du mal et le juste de l'injuste. Enfin, en tant que croyances causales, les idées déterminent les relations de cause à effet qui, quand elles sont partagées par des élites, deviennent des directions à suivre pour atteindre certains objectifs. Malgré cette division théorique, dans la pratique ces trois aspects sont étroitement liés : « les croyances causales impliquent des stratégies pour la réalisation d'objectifs, eux-mêmes appréciés selon des principes partagés, et seulement compréhensibles dans le contexte plus large de visions du monde »¹⁷¹. Il faut aussi considérer que le changement arrive plus fréquemment et plus rapidement dans les idées causales que dans les autres catégories, en principe plus stables et résistantes aux transformations.

Si l'importance des idées dans les phénomènes politiques suscite un consensus relatif dans la littérature, il n'en va pas de même pour leur degré d'influence et les mécanismes qui leur permettent d'avoir un tel impact. Comment certaines idées deviennent « performatives » ? Pour expliquer ce processus, il faut aborder au moins trois ordres de questions : pourquoi certaines idées ont-elles un poids plus important que d'autres ? Comment les idées se combinent-elles avec des organisations ou des collectivités pour développer un chemin autonome ? Comment arrivent-elles à influencer les résultats politiques, c'est-à-dire quels sont les chemins causaux qui les relient à un effet politique particulier ?¹⁷² Il s'agit d'un questionnement triple fondé sur la disponibilité, la portabilité et la fonctionnalité des idées.

Tout d'abord, l'émergence de nouvelles idées est rendue possible par l'insatisfaction ou la constatation de l'inadéquation des structures existantes, ce qui dérive d'un choc externe ou d'une désillusion graduelle et croissante par rapport aux

¹⁷⁰ GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. *Ideas and foreign policy*, *op. cit.*, p. 3-30.

¹⁷¹ *Ibid.*, p. 10.

¹⁷² BERMAN, Sheri. Review: Ideas, norms, and culture in political analysis. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, January 2001, p. 231-250.

anciens arrangements¹⁷³. Une fois cet espace politique créé, les idées retenues affichent des caractéristiques spécifiques en termes d'acteurs et de fonctionnalité. Premièrement, il faut que les idées soient portées par quelqu'un, considérant que les idées soutenues par des entrepreneurs puissants ou organisés ont plus de chances de persuader les élites. Un acteur disposant d'importants moyens politiques, économiques ou techniques et d'une plateforme organisationnelle aura probablement une plus grande capacité à diffuser son idée qu'un acteur faible¹⁷⁴. Un changement d'autorité peut aussi influencer la prééminence d'une idée¹⁷⁵, étant donné que les choix du leader déterminent en grande partie les politiques qui seront conduites¹⁷⁶. Deuxièmement, les idées doivent présenter certaines qualités fonctionnelles qui les rendent attractives et concrètement applicables aux yeux des décideurs. Elles doivent être spécifiques, c'est-à-dire claires et simples à comprendre ; durables dans le temps et capables de survivre aux attaques et violations les plus courantes ; et, dans une certaine mesure, compatibles avec les structures existantes et avec la culture organisationnelle dominante pour susciter l'approbation de ceux qui devront les appliquer¹⁷⁷. Par ailleurs, les idées qui sont capables d'offrir une réponse efficace aux problèmes posés, qui arborent des qualités matérielles en promouvant des valeurs universelles, qui ont été appliquées avec succès dans des pays ou organisations réputées et qui ont le potentiel d'augmenter la légitimité internationale des États qui en sont les porteurs sont plus susceptibles de faire le trajet vers le système politique¹⁷⁸.

Ce trajet est facilité dans la mesure où les idées développent un parcours autonome vis-à-vis des conditions qui les ont créées, se mêlant à des institutions tangibles ou intangibles : organisations, bureaucraties ou partis politiques dans le premier cas ; normes sociales, discours ou identités collectives dans le second¹⁷⁹. Les

¹⁷³ *Ibid.*, p. 234.

¹⁷⁴ FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. *International Organization*, v. 52, n. 4 (International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics), Autumn 1998, p. 899; MADRID, Raúl. Ideas, economic pressures and pension privatization, *op. cit.*, p. 30.

¹⁷⁵ HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, April 1993, p. 291.

¹⁷⁶ PARSONS, Craig. Showing ideas as causes, *op. cit.*, p. 53.

¹⁷⁷ LEGRO, Jeffrey. Which norms matter? Revisiting the 'failure' of internationalism. *International Organization*, v. 51, n. 1, Winter 1997, p. 34-35.

¹⁷⁸ FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics, *op. cit.*, p. 906-909; BERMAN, Sheri. Review: Ideas, norms, and culture, *op. cit.*, p. 236.

¹⁷⁹ *Ibid.*, p. 238.

idées sont donc indépendantes quand elles sont considérées comme faisant partie de la réalité objective. La pression exercée par les « entrepreneurs idéationnels » est fondamentale dans ce processus, vu qu'elle génère une cascade normative où un nombre croissant d'acteurs sont sensibilisés à la nouvelle idée¹⁸⁰. Ici le nombre et la qualité des acteurs porteurs ou sensibilisés peuvent stimuler l'adhésion d'autres acteurs qui ont envie d'appartenir ou de s'adapter à un groupe ou de se légitimer au niveau international¹⁸¹. La socialisation autour d'une idée peut aussi découler de l'éloge de ceux qui l'ont internalisée ou de la désapprobation des projets de ceux qui s'en opposent. Le discours est une autre façon de diffusion des idées, qui peuvent réussir ou échouer en fonction du lieu et du public vers lequel elles sont projetées¹⁸². En promouvant la communication entre les acteurs politiques et la population ou la coordination entre les acteurs pendant l'élaboration des politiques, le discours contribue à la propagation d'une idée et à son appropriation par de nouveaux agents. Toutefois, la formation d'un chemin autonome pour les idées n'implique pas forcément qu'elles soient acceptées par toutes les institutions d'un système politique ni par tous les membres d'une institution. Cette phase correspond simplement au détachement d'une idée de sa source originale, bien qu'elle soit acceptée par un groupe réduit ou intégrée à de nombreux discours politiques.

Une idée préminente et autonome ne réussit pas toujours à influencer les résultats politiques. Pour cela, il faut qu'elle parcoure des chemins causaux spécifiques. D'abord, les idées peuvent servir de « cartes routières » (*road maps*) quand elles déterminent les voies à suivre pour atteindre les objectifs visés. Ainsi elles offrent aux acteurs des stratégies sur la façon de poursuivre leurs objectifs et, incorporées dans des institutions, elles dessinent les solutions cherchées. Les idées permettent également, en tant que points focaux (*focal points*), d'établir un choix lorsque plusieurs solutions optimales sont disponibles, surtout en l'absence de critères objectifs pour le faire. Assimilées à des règles ou institutionnalisées, les idées deviennent des contraintes pour les politiques publiques, ayant un effet prolongé dans le temps¹⁸³. L'institutionnalisation

¹⁸⁰ FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics, *op. cit.*, p. 902.

¹⁸¹ BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, v. 16, n. 5, 2009, p. 707-708.

¹⁸² SCHMIDT, Vivien. Discursive institutionalism, *op. cit.*, p. 309.

¹⁸³ GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. Ideas and foreign policy, *op. cit.*, p. 11-24.

– formelle ou informelle – d’une idée peut susciter des réflexes dans les activités routinières de l’organisation ou engendrer une sanction forte pour sa non-application. Ici il ne s’agit donc pas forcément de croyances, vu que mêmes les acteurs qui s’y opposent sont amenés à les tolérer¹⁸⁴. Enfin, les idées socialement internalisées ont une qualité qui leur assure un accord presque automatique. Leur influence sur les décisions politiques vient du fait que la grande majorité de la population ne les remet pas en question ni ne discute la pertinence de leur application¹⁸⁵.

Le constructivisme propose un lien différencié entre les idées et les décisions politiques, soulignant l’effet indirect des idées. La notion selon laquelle la structure sociale est définie par des idées partagées et non pas par des forces matérielles constitue un des fondements de l’approche constructiviste. Ainsi, les idées n’ont pas besoin d’avoir un lien causal direct avec les résultats pour les influencer, car ce n’est pas de cette façon qu’elles fonctionnent dans la vie sociale¹⁸⁶. Le constructivisme peut être compris comme une perspective théorique qui soutient que les composants du monde matériel ne correspondent pas à une classification précise, de sorte que les objets de la connaissance ne sont pas indépendants des interprétations et du langage utilisé pour les décrire¹⁸⁷. « Il souligne aussi la nécessité de contextualiser historiquement les valeurs, les croyances et les modes d’investigation »¹⁸⁸. Les processus de formation et d’évolution des identités et des intérêts, souvent négligés par les rationalistes, sont au cœur des préoccupations constructivistes¹⁸⁹. Selon eux, les identités se redéfinissent constamment à partir des interactions sociales qui produisent les intérêts et les institutions, encadrés par le contexte et les normes cognitives internalisées par les acteurs. Au contraire de l’approche rationaliste des idées, selon laquelle les idées et les intérêts sont des variables concurrentes dans l’explication des événements politiques, le constructivisme les conçoit comme étant à l’origine des intérêts. Elles seraient donc non

¹⁸⁴ BERMAN, Sheri. Review: Ideas, norms, and culture, *op. cit.*, p. 242.

¹⁸⁵ FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics, *op. cit.*, p. 904.

¹⁸⁶ TANNENWALD, Nina. Ideas and explanation: advancing the theoretical agenda. *Journal of Cold War Studies*, v. 7, n. 2, Spring 2005, p. 19.

¹⁸⁷ ADLER, Emanuel. Constructivism and international relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (ed.). *Handbook of International Relations*. London: SAGE, 2002. p. 95.

¹⁸⁸ KLOTZ, Audie; LYNCH, Cecelia. Le constructivisme dans la théorie des relations internationales. *Critique internationale*, n. 2, hiver 1999, p. 51.

¹⁸⁹ WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, Spring 1992, p. 394.

pas des croyances individuelles partagées, mais un phénomène collectif constitutif des pratiques et relations sociales¹⁹⁰.

D'après le constructivisme, les normes sont des identités sociales qui donnent aux intérêts leur contenu et signification¹⁹¹. Elles sont ainsi plus que des contraintes aux intérêts des acteurs, car elles déterminent leur nature et les rendent possibles¹⁹². Dans ce cadre, Mark Laffey et Jutta Weldes se proposent d'aborder des idées comme des technologies symboliques, définies comme des systèmes intersubjectifs de représentation et pratiques de production des représentations¹⁹³. Dans ce sens, elles se rapprochent de la notion de « paradigmes politiques » proposée par Peter Hall, qui fait référence à des cadres interprétatifs qui structurent les procès d'élaboration des politiques publiques¹⁹⁴. Le paradigme affecte les priorités et le contenu des politiques et permet de définir quelles actions sont possibles ou désirables. La perspective constructiviste neutralise le problème de l'effet causal des idées, vu qu'elles sont comprises non pas comme collectives ou partagées, mais comme des éléments sociaux et intersubjectifs, sous-jacents à toute structure politique. Il s'agit des facteurs qui construisent les significations et habilitent donc certains types d'action et de pouvoir, constituant une partie intrinsèque des résultats politiques.

La présente étude considère que les institutions et les intérêts sont, dans une certaine mesure, socialement construits. Si une compréhension sociale donnée n'avait pas évolué dans un sens particulier, les structures et les identités auraient elles aussi pris des formes différentes¹⁹⁵. Cependant, pour que les idées aient un impact plus important sur les processus politiques, il faut qu'elles soient concrètement basées sur des acteurs ou des institutions¹⁹⁶. Cette recherche prétend donc explorer ce poids explicatif au moyen de l'analyse du chemin des idées qui ont interféré significativement dans le résultat et de l'étude détaillée des raisons de leur consensus et de leurs effets causaux. La section suivante souligne trois mécanismes qui semblent avoir favorisé l'influence de certaines idées dans le cas étudié : la temporalité du changement institutionnel, les

¹⁹⁰ LAFHEY, Mark; WELDES, Jutta. Beyond belief: ideas and symbolic technologies in the study of international relations. *European Journal of International Relations*, n. 3, 1997, p. 195.

¹⁹¹ ADLER, Emanuel. Constructivism and international relations, *op. cit.*, p. 103.

¹⁹² KLOTZ, Audie; LYNCH, Cecelia. Le constructivisme dans la théorie, *op. cit.*, p. 54.

¹⁹³ LAFHEY, Mark; WELDES, Jutta. Beyond belief, *op. cit.*, p. 209.

¹⁹⁴ HALL, Peter. Policy paradigms, *op. cit.*, p. 290.

¹⁹⁵ LEGRO, Jeffrey. Which norms matter?, *op. cit.*, p. 58.

¹⁹⁶ TANNENWALD, Nina. Ideas and explanation, *op. cit.*, p. 33.

groupes d'acteurs qui ont su faire prévaloir leurs visions et le transfert de modèles institutionnels.

1.2. Le changement en politique: une approche par les théories du *policy process*

L'objectif de cette section est de présenter les cadres théoriques les plus prometteurs concernant l'évolution des politiques publiques¹⁹⁷ afin de les appliquer plus tard au cas du Parlasur. Le *policy process* se réfère au processus d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques. Les approches par le *policy process* étudient les mécanismes par lesquels les problèmes émergent, la manière dont les institutions gouvernementales formulent des alternatives et sélectionnent des solutions et la façon dont les solutions sont mises en œuvre, évaluées et révisées¹⁹⁸. La complexité et la multiplicité des éléments qui interagissent dans ce processus ont poussé les chercheurs à développer des théories de plus en plus raffinées pour l'expliquer : de l'analyse séquentielle, qui remonte aux années 1950¹⁹⁹, jusqu'aux modèles de l'équilibre ponctué et de l'*Advocacy Coalition*, en passant par des conceptions rationalistes, institutionnalistes et constructivistes.

Même si les théories du *policy process* n'ont pas été directement conçues pour expliquer la conceptualisation et l'installation d'une nouvelle institution, elles semblent appropriées pour le faire à deux titres. D'abord, « les changements institutionnels font partie des mêmes forces politiques qui guident et structurent les changements des politiques »²⁰⁰. Si l'on considère que les institutions sont des éléments endogènes au processus d'élaboration des politiques publiques, ces deux facteurs se structurent mutuellement. Les politiques peuvent modifier la manière de fonctionner des institutions. Celles-ci ne sont donc pas de simples causes des politiques publiques, mais

¹⁹⁷ SABATIER, Paul. The need for better theories. In: SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999. p. 7-8.

¹⁹⁸ *Ibid.*, p. 3.

¹⁹⁹ Cf. LASSWELL, Harold. *The decision process*. College Park: University of Maryland Press, 1956; JONES, Charles. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Wadsworth, 1970; BREWER, Garry. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. *Policy Sciences*, n. 5, n. 3, September 1974, p. 239-244; ANDERSON, James. *Public policy-making*. New York: Praeger, 1975.

²⁰⁰ BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Theoretical beginnings. In: BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan (ed.). *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002. p. 1.

aussi leurs effets²⁰¹. Ainsi, l'étude de la création d'une institution amène à considérer l'émergence d'une nouvelle politique publique qui a permis et engendré cette recomposition institutionnelle.

Deuxièmement, la précision théorique de certaines approches du *policy process* offre des outils analytiques très utiles à l'examen des liens causaux entre les variables dérivées de l'analyse des institutions, des intérêts et des idées. En fait, si les trois i dévoilent les facteurs qui ont joué dans la naissance d'une institution, les théories présentées ici permettront d'identifier comment et à quel moment ces éléments interagissent entre eux et quels ont été leurs impacts sur la création institutionnelle. La notion de temporalité devient donc un élément central pour comprendre la nature et le sens du changement de l'action publique²⁰². Il s'agit de déterminer les prédictions théoriques en termes d'actions espérées des acteurs, de facteurs qui révèlent leur motivation, de séquences possibles pour les actions et de résultats attendus²⁰³, pour les confronter, dans les chapitres à venir, aux données empiriques recueillies et ainsi établir les chaînes causales qui ont amené au résultat étudié. On commence par la discussion des théories relatives à la fenêtre d'opportunité et à l'équilibre ponctué (1.2.1). Ensuite, sont analysées les approches qui relèvent du rôle des coalitions de cause et des communautés épistémiques dans le processus politique (1.2.2). Enfin, la dernière sous-partie aborde les principaux mécanismes de transfert de politiques publiques, aux niveaux national et international (1.2.3).

1.2.1. Stabilité et déséquilibre : comment surgissent les opportunités pour de nouvelles politiques

²⁰¹ QUERMONNE, Jean-Louis. Les politiques institutionnelles, *op. cit.*, p. 62 ; BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Positive and negative feedback in politics. In: BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan (ed.). *Policy dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002. p. 5.

²⁰² PALIER, Bruno; SUREL, Yves et al. L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques: identification, causes et mécanismes. In: PALIER, Bruno; SUREL, Yves et al (dir.). *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique*. Paris: L'Harmattan, 2010. p. 11-52.

²⁰³ HALL, Peter. Aligning ontology and methodology in comparative research. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (ed.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 394.

À partir des années 1980, des critères temporaires commencent à être employés dans l'étude du processus de mise à l'agenda des politiques publiques. L'action publique est interprétée non pas comme le produit d'une rationalité absolue des acteurs, mais comme un mécanisme fluide et non-linéaire. John Kingdon propose un modèle basé sur la notion de « moment », quand différents courants politiques s'alignent pour permettre l'émergence d'une nouvelle politique. En général, l'émergence d'une idée n'est pas le résultat d'une seule cause mais d'une combinaison de facteurs²⁰⁴. Associés lors d'un moment critique, ces éléments créent des opportunités pour le changement. Si un problème est reconnu, qu'une solution est disponible et que l'environnement politique répond positivement, ce changement peut atteindre de grandes proportions.

Kingdon identifie d'abord les acteurs parmi lesquels l'agenda est défini aux États-Unis²⁰⁵. Dans la sphère du gouvernement il différencie les agents du pouvoir exécutif – le Président, les fonctionnaires de la présidence, y compris les conseillers du Président et des ministres, ainsi que la bureaucratie – des membres du pouvoir législatif – élus et fonctionnaires du parlement. Le Président peut avoir de ressources importantes dans la définition de l'agenda, telles que les prérogatives constitutionnelles, l'unité organisationnelle de l'exécutif et la maîtrise du débat public, qui peuvent se convertir en moyen de pression sur les autres instances du gouvernement. Les fonctionnaires proches du Président travaillent à l'élaboration d'alternatives, tandis que les collaborateurs politiques ont plus de capacité à pousser les sujets déjà existants a sur le devant la scène. Les bureaucrates comptent sur trois types de ressources pour influencer le cours des politiques publiques : leur longévité, leur expertise et leurs relations avec des gens du parlement ou des groupes d'intérêts. Le pouvoir législatif dispose aussi d'une influence importante dans la définition de l'agenda grâce à son autorité légale, à la publicité des activités des élus, à l'indépendance et à la diversité des informations reçues et à la longévité des fonctionnaires et de quelques élus. La sphère hors-gouvernement est composée par les groupes d'intérêts, le secteur académique, les médias, les partis politiques et l'opinion publique, qui peuvent influencer les positions des formateurs de l'agenda ou constituer des réseaux avec des membres du gouvernement et ainsi créer des ponts par lesquels passent des idées et des orientations techniques.

²⁰⁴ KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Co, 1984. p. 81.

²⁰⁵ *Ibid.*, p. 21-70.

Kingdon considère que l'arène politique est divisée en trois courants (*streams*) possédant chacun un développement autonome selon une logique et un calendrier propres : les problèmes, les solutions et la vie politique²⁰⁶. Les problèmes (*problem stream*) surgissent dès lors que les gens sont convaincus que quelque chose doit être fait pour changer une situation²⁰⁷. Une simple circonstance peut devenir un problème quand les indicateurs montrent des changements importants dans son statut, dans les moments de crise ou quand une évaluation révèle qu'une politique ne produit pas les résultats attendus. L'auteur différencie l'agenda du gouvernement des alternatives pour l'action gouvernementale. L'agenda est défini comme la liste des sujets ou problèmes pour lesquels les fonctionnaires du gouvernement ou des personnes externes au gouvernement mais étroitement associés à ces fonctionnaires sont attentifs à un moment donné. Les alternatives sont des solutions envisagées pour répondre aux problèmes qui font partie de l'agenda²⁰⁸. Les solutions (*policy stream*) constituent donc les propositions qui peuvent devenir des alternatives aux problèmes : les chances d'un sujet d'être inscrit à l'agenda sont multipliées dès que des alternatives viables sont disponibles²⁰⁹. La plupart des solutions sont conçues dans des communautés plus ou moins visibles, composées par des spécialistes d'un champ donné, qu'ils soient membres du gouvernement ou pas. Pour générer un degré suffisant d'acceptation, les propositions doivent être portées par des entrepreneurs qui facilitent leur chemin devant des publics larges ou spécialisés. Aussi, doivent-elles être techniquement plausibles, compatibles avec les valeurs de la communauté et capables d'envisager d'éventuelles contraintes futures, telles que budget, accord des élus, etc. La sphère politique (*political stream*) comprend des événements politiques pouvant affecter l'agenda, tels que l'opinion publique, l'organisation des forces politiques (partis, groupes de pression), les changements dans l'administration ou le renouvellement du gouvernement²¹⁰. Dans ce cas, à la différence du courant des solutions, où la persuasion contribue à former le consensus entre spécialistes, les accords sont construits par un processus de marchandage.

²⁰⁶ RAVINET, Pauline. Fenêtre d'opportunité. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (ed.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2004. p. 219.

²⁰⁷ KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*, op. cit., p. 119.

²⁰⁸ *Ibid.*, p. 3-4.

²⁰⁹ *Ibid.*, p. 151.

²¹⁰ *Ibid.*, p. 152.

Ces trois sphères autonomes se réunissent lors de périodes critiques formant une fenêtre d'opportunité, définie comme une occasion permettant aux entrepreneurs politiques d'avancer leurs solutions préférées ou d'attirer l'attention sur des problèmes particuliers²¹¹. Il s'agit d'un phénomène rare et de courte durée ayant le potentiel pour produire un changement politique majeur. Les problèmes ou la scène politique peuvent, par eux-mêmes, structurer l'agenda gouvernemental, mais l'association des trois courants est très importante pour l'inscription d'un sujet sur l'agenda décisionnel, qui est plus restreint. L'événement déclencheur de la fenêtre peut être une variation dans le courant de la vie politique ou l'émergence d'un problème urgent qui contraint le gouvernement. Néanmoins, l'opportunité ne peut être saisie que par l'action des entrepreneurs, qui viennent coupler les solutions disponibles aux problèmes politiques lors d'un contexte favorable. Typiquement, l'ouverture d'une fenêtre d'opportunité augmente les chances d'apparition d'une autre fenêtre pour un sujet similaire : une fois qu'un principe est établi ou qu'un précédent est généré par la première fenêtre, ils peuvent provoquer des effets sur des champs adjacents.

Le modèle de la fenêtre d'opportunité cherche à expliquer plutôt le changement que la stabilité politique. Frank Baumgartner et Bryan Jones soutiennent pourtant que le processus de mise à l'agenda des politiques publiques ne peut être compris que par l'analyse combinée de deux moments fondamentaux : la continuité et la fluctuation²¹². Comme Kingdon, qui relativise la régularité et la rationalité et introduit des éléments aléatoires pour comprendre le monde politique, Baumgartner et Jones estiment que le parcours des politiques publiques dans les démocraties occidentales n'est pas graduel et progressif, mais épisodique et disjoint. Cependant, les auteurs essaient de ne pas négliger les moments de stase au profit des périodes de variation. Au contraire, leur théorie de « l'équilibre ponctué » associe les deux en proposant des critères pour déterminer la stabilité et la mobilisation.

²¹¹ *Ibid.*, p. 173.

²¹² TRUE, James; JONES, Bryan; BAUMGARTNER, Frank. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999. p. 97.

Cette approche suppose que de longues périodes de stabilité sont interrompues par de courtes vagues d'activité politique frénétique²¹³. Ce raisonnement est fondé sur les relations entre la compréhension d'une politique publique par le public et les élites (*policy image*) et son chemin institutionnel (*institutional venue*)²¹⁴. Les images, comprenant des informations empiriques et des appels émotifs, contribuent à diffuser les sujets hors du contrôle des spécialistes et des intérêts gouvernementaux, provoquant des déséquilibres ponctuels dans le système qui peuvent être compris avec l'aide des notions de rationalité limitée et de sens de l'urgence. Par ailleurs, les institutions sont considérées dans leur pluralité. Ainsi, un changement de gouvernement explique quelques altérations dans les politiques mais pas toutes : les multiples organisations dans l'État, y compris les pouvoirs locaux, sont des vecteurs importants du changement.

L'équilibre ponctué admet que les groupes ont toujours intérêt à établir un monopole sur la compréhension politique d'un champ d'action publique et un arrangement institutionnel qui renforce ce monopole²¹⁵. L'institution, fondée sur des idées associées à la politique en question, sert à organiser le processus d'élaboration de cette politique et à en limiter l'accès d'autres groupes. Une fois qu'un groupe arrive à convaincre les autres que ses valeurs sont positives et que ses propositions peuvent offrir des solutions à des problèmes durables, il peut être capable de constituer un monopole. La participation à un monopole est donc structurée par les règles formelles et informelles qui découragent la participation des *outsiders* et aussi par l'acceptation du caractère positif des politiques, n'évoquant que support ou indifférence des non-participants²¹⁶. La construction de nouveaux monopoles – et donc la destruction des anciens – intervient quand il y a un changement dans la compréhension des effets positifs des valeurs défendues par les groupes existants. Pendant un conflit pour le monopole, même les acteurs les moins puissants peuvent gagner si leurs positions font partie des représentations majoritaires sur ce qui est « positif ». Ce schéma reste valable même si une situation de monopole idéale est assez difficile à maintenir, plusieurs sous-systèmes politiques ne constituant que des monopoles incomplets. Le monopole d'un

²¹³ BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. *Agendas and instability in American politics*. 2e. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009. p. xvii.

²¹⁴ BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, v. 53, n. 4, November 1991, p. 1046-1047.

²¹⁵ BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. *Agendas and instability*, op. cit., p. 6.

²¹⁶ *Ibid.*, p. 7.

champ d'action publique est encore plus improbable une fois que le débat mobilise les partis politiques. Une fois organisée selon les clivages politiques, une politique est médiatisée et peu de gens restent indifférents, minimisant les chances de formation d'un monopole²¹⁷.

Les systèmes politiques ne sont jamais en situation d'équilibre généralisé. Mais ils arrivent à maintenir une stabilité durable grâce à la structure des institutions politiques et à une définition des politiques importantes²¹⁸. Les institutions et les idées se combinent, produisant un système de réactions négatives (*negative feedback*) où des dispositifs homéostatiques agissent pour contrebalancer les forces externes et ainsi conserver la stabilité²¹⁹. Le *negative feedback* est nécessaire pour la protection des monopoles politiques. Ils peuvent néanmoins être altérés par un processus contraire qui renforce une tendance extérieure, au lieu de la contrebalancer (*positive feedback*). Dans le temps, ce processus est caractérisé par un événement initial qui génère une cascade d'événements subséquents, provoquant des changements importants inattendus²²⁰. Deux mécanismes concernant la prise de décision peuvent engendrer le *positive feedback*. Le premier est l'effet mimétique : les individus tendent à prendre des décisions en regardant ce qu'ont décidé les autres. Cette sensibilité au contexte et la tendance à la reproduction des comportements peuvent engendrer des mécanismes d'auto-renforcement. Ils peuvent être stimulés, en second lieu, par un changement d'attention. Au moment de prendre des décisions sur des sujets complexes et multidimensionnels, il est presque impossible aux individus de prendre en compte tous les détails et niveaux de la discussion. Ils ne se focalisent donc que sur quelques dimensions. Parfois, ils sont contraints de modifier leur attention à cause d'une crise ou des actions d'autres décideurs qui promeuvent des thématiques dans l'agenda. Ce mouvement qui souligne de nouvelles dimensions d'un sujet contrecarre les effets négatifs des attributs habituellement considérés, provoquant un *positive feedback*. Il s'agit néanmoins d'un phénomène rare, vu que la plupart du temps les sujets continuent à être traités avec le même regard et par les mêmes acteurs qu'auparavant, ce qui fait de la stabilité une

²¹⁷ *Ibid.*, p. 22.

²¹⁸ *Ibid.*, p. 16.

²¹⁹ BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Positive and negative feedback in politics, *op. cit.*, p. 9.

²²⁰ *Ibid.*, p. 13.

variable aussi importante que le changement²²¹. Plus rarement encore, le *positive feedback* dépasse la sphère du sous-système et affecte les différents ordres d'action du système politique, ce qui engendre une dynamique disruptive (*disruptive dynamics*)²²². Il s'agit d'un changement de la manière dont l'information est reçue et utilisée, qui peut affecter les autres niveaux du système en provoquant des modifications dans l'organisation partisane ou dans le pouvoir des élites.

La compréhension des variations de l'agenda public permet aussi de saisir les évolutions institutionnelles. L'émergence de nouvelles questions provoque normalement un réarrangement des institutions, qui sont conçues précisément pour répondre à ces problèmes. Si l'on modifie le choix des problèmes à solutionner ou si l'on décide de focaliser les efforts sur un élément différent du problème existant, il faudra adapter les institutions aux nouveaux défis. La création et le changement institutionnel se produisent donc plutôt dans les périodes de redéfinition des politiques publiques. Quand l'attention publique concernant un sujet donné diminue, les institutions restent, constituant un héritage important des moments de modification de l'agenda²²³. Dans leur continuité, les institutions passent par des moments de *negative feedback*, quand elles adoptent des mesures satisfaisantes pour aborder les problèmes, et par des moments de *positive feedback*, quand l'on reconnaît leur capacité limitée à donner des réponses à toutes les dimensions du problème. Cette incapacité est en effet une conséquence inévitable de la complexité et de la multidimensionnalité des questions sociales : une structure institutionnelle désignée pour encadrer une politique par l'une de ses ramifications pourrait difficilement traiter toutes les faces de cette politique. Dans des périodes de *positive feedback* des institutions peuvent être formées ou regroupées pour prendre en charge les nouveaux enjeux considérés comme importants²²⁴. La section suivante apporte plus de détails sur la composition et le rôle joué par les groupes d'acteurs dans ce processus.

²²¹ BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. *Agendas and instability*, op. cit., p. 256.

²²² *Ibid.*, p. 285.

²²³ BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Positive and negative feedback in politics, op. cit., p. 24.

²²⁴ *Ibid.*, p. 25.

1.2.2. *Connaissance et croyances partagées : le rôle des agents et des experts*

Le processus d'élaboration des politiques publiques s'explique aussi par le comportement des acteurs internes et externes au système politique. À la différence des théories de la fenêtre d'opportunité et de l'équilibre ponctué, centrées sur la temporalité, ici l'accent est mis sur les personnes, leurs idées et leurs formes d'organisation. La continuité ou le changement d'une politique dépend des individus qui essaient de promouvoir leurs propositions auprès des décideurs politiques en formant des coalitions, réseaux ou communautés qui emploient différentes méthodes pour diffuser leur expertise. De façon générale, il est possible de distinguer la participation des agents et des experts. Les premiers sont des agents du pouvoir public, internes au sous-système responsable d'une politique ou membres du système politique au sens plus large, tels que des fonctionnaires, des assistants parlementaires et des membres des trois pouvoirs de l'État. Les experts sont des chercheurs ou des membres d'une communauté professionnelle ou académique, ainsi que des journalistes et des consultants censés détenir une connaissance technique sur la matière en question. Cependant, ces rôles sont fréquemment confondus ou fusionnent au fil du temps.

L'*Advocacy Coalition Framework* est un cadre théorique développé à la fin des années 1980 par Paul Sabatier et Hank Jenkins-Smith, qui cherchaient à élucider l'influence de l'analyse de l'action publique dans l'élaboration de l'action publique elle-même²²⁵. En d'autres termes, ils s'interrogeaient sur l'utilisation de la connaissance théorique par les institutions chargées de formuler et de mettre en œuvre une politique publique. Les auteurs sont parvenus au modèle de l'*Advocacy Coalition*, qui « suppose que le processus de fabrication d'une politique se produit en premier lieu parmi les spécialistes (du domaine de cette politique) qui cherchent régulièrement à influencer la décision en la matière à l'intérieur d'un sous-système de politique publique particulier. Son principe de base est que les acteurs sont regroupés en une ou plusieurs coalitions de cause, dont les membres partagent un ensemble de croyances normatives et de perceptions du monde, et qu'ils agissent de concert afin de traduire leurs croyances en

²²⁵ SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. Symposium editors' introduction. *Policy Sciences*, v. 21, 1988, p. 124.

une politique publique »²²⁶. Cette théorie assume donc que le chemin suivi par une politique publique varie en fonction du groupe d'acteurs qui contrôle un champ politique spécifique. Le groupe dominant met en œuvre ses idées dans la conduite d'une politique jusqu'au moment où il est remplacé ou fortement influencé par un autre groupe, ce qui peut arriver lors de modifications dans le système politique au sens large ou par les effets des paramètres stables du système. Originellement, cette approche visait à dépasser le modèle des étapes (*stages heuristic*), qui divise le processus d'élaboration des politiques publiques en différentes phases – telles que l'identification du problème, la mise à l'agenda, l'adoption, la mise en œuvre et l'évaluation – sans arriver à proposer un modèle causal qui permettrait d'identifier les forces guidant l'activité dans une phase ou poussant le processus d'une phase à l'autre²²⁷.

L'*Advocacy Coalition* reconnaît trois mécanismes qui influencent le changement des politiques dans le temps²²⁸. Le premier est lié aux interactions entre différentes coalitions de cause dans un sous-système politique, plutôt que dans une organisation gouvernementale. Un sous-système est défini comme un groupe d'individus ou d'organisations impliqués dans le traitement d'une politique publique. Ils proviennent d'institutions privées ou publiques les plus diverses et de tous les niveaux de gouvernement : branches des pouvoirs exécutif, législatif et judiciaire, groupes d'intérêt, journalistes, chercheurs et consultants. Une coalition se constitue, en général, parce que certains acteurs sont insatisfaits qu'une question spécifique ne suscite pas l'attention des sous-systèmes existants²²⁹. Les coalitions partagent un ensemble de croyances fondamentales (en termes de principes, de perceptions des problèmes et de conceptions causales) et cherchent à manipuler les règles, les budgets et le personnel du gouvernement pour atteindre leurs objectifs. Leurs membres sont donc conçus comme étant instrumentalement rationnels, mais leurs objectifs sont considérés comme

²²⁶ SABATIER, Paul. Advocacy Coalition Framework (ACF). In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (ed.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2004. p. 40-41.

²²⁷ JENKINS-SMITH, Hank; SABATIER, Paul. The study of public policy processes. In: SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank (eds). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 3.

²²⁸ *Ibid.*, p. 5.

²²⁹ SABATIER, Paul. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank (ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 24.

complexes ; ils ne peuvent pas être réduits à des intérêts personnels de nature économique ou politique, et doivent être élucidés empiriquement²³⁰.

Les deux autres mécanismes concernent les moyens employés par les coalitions pour altérer le comportement des institutions gouvernementales afin de concrétiser leurs propositions. Ils concernent de pressions sur les parlements pour qu'ils modifient leurs budgets et l'autorité légale des agences administratives ou de demandes pour la substitution de fonctionnaires en positions clés dans l'administration. Les coalitions peuvent en outre chercher à influencer l'opinion publique avec l'aide des médias, de manifestations et de boycotts ou encore développer des activités d'expertise et d'échange d'information²³¹. Ces actions sont facilitées ou rendues difficiles par des mécanismes de type exogène et endogène. Les premiers portent sur les changements externes au sous-système, telles que les conditions socioéconomiques et la technologie, les coalitions gouvernementales et l'impact des décisions prises dans d'autres sous-systèmes, qui peuvent générer des opportunités ou des obstacles pour les coalitions concurrentes. Les seconds relèvent des effets des paramètres stables du système sur les contraintes et ressources des acteurs, telles que les caractéristiques basiques du champ ou du produit analysé, la distribution des ressources naturelles, les valeurs culturelles fondamentales ainsi que la structure sociale et normative.

L'action de ces trois mécanismes – les coalitions concurrentes, les facteurs externes et les conditions internes – permet à cette approche de formuler des hypothèses telles que :

- Les acteurs dans une coalition ont des positions fortement consensuelles sur les sujets centraux d'une politique publique, mais moins consensuelles sur des aspects secondaires.
- Les attributs basiques d'un programme gouvernemental ne seront pas significativement révisés tant que la coalition qui l'a institué reste au pouvoir ou en l'absence de perturbations significatives externes au sous-système, telles que des variations dans les conditions socio-économiques, des changements dans les forces

²³⁰ SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In: SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999. p. 131.

²³¹ *Ibid.*, p. 142.

dominantes du système principal ou l'influence d'autres sous-systèmes, si la coalition minoritaire arrive à exploiter efficacement ces opportunités.

- Dans une coalition, les agences administratives défendent normalement des positions plus modérées que les groupes d'intérêts qui sont leurs partenaires.
- Même quand l'accumulation d'informations techniques ne change pas les visions de la coalition opposante, elle peut avoir un impact important sur les politiques, au moins à court terme, car cela peut altérer les opinions des agents gouvernementaux.
- Les membres d'une coalition tendent à concentrer leurs efforts dans des agences qui sont réceptives à leur point de vue, ou au moins neutres, au lieu des instances qui s'opposent au projet défendu par la coalition.
- Les coalitions essaient de confiner l'autorité des agences et des niveaux de gouvernement où elles bénéficient d'avantages compétitifs, tandis qu'elles cherchent à minimiser l'autorité des unités gouvernementales moins favorables à leurs idées.

Parce qu'elle met en avant les notions de croyances partagées et d'apprentissage, cette approche est étroitement liée à la perception selon laquelle les idées ont un poids important dans la formulation des politiques publiques. Cependant, à cause de la réticence des acteurs à modifier leurs convictions, les changements sont plus interprétés comme le produit des facteurs externes au système qui provoquent le remplacement d'une coalition par une autre ou qui obligent la coalition à adopter une nouvelle politique que comme un effet de l'évolution des connaissances des acteurs d'une coalition²³². L'approche par l'*Advocacy Coalition* présente aussi des liens étroits avec la conception institutionnaliste, étant donné qu'elle reconnaît la capacité des institutions formelles à contraindre le comportement de leurs membres. Cependant, l'approche institutionnelle accorde moins d'importance aux interactions entre les membres d'institutions diverses et aux différences d'attitude des membres d'une même institution²³³.

À l'action des coalitions dans un domaine politique ou gouvernemental s'ajoute le savoir-faire des experts initialement externes au système. Peter Haas, cherchant à expliquer la coopération internationale – ou les raisons pour lesquelles les États

²³² SABATIER, Paul. Policy change over a decade or more, *op. cit.*, p. 19-20.

²³³ *Ibid.*, p. 25.

décident de coordonner l'élaboration et la mise en œuvre de certaines politiques –, soutient que les « communautés épistémiques » jouent un rôle important en articulant les relations de cause à effet de problèmes complexes²³⁴. Elles aident ainsi les États à identifier leurs intérêts, en encadrant les sujets du débat collectif, proposant des politiques spécifiques et soulignant les points intéressants pour la négociation. Une communauté épistémique est définie comme un réseau de professionnels ayant une connaissance reconnue dans un domaine particulier qui prétend détenir un savoir-faire important en la matière²³⁵. Ces spécialistes partagent non seulement un ensemble de croyances normatives et causales basées sur l'idée cosmopolitique de promotion du bien-être collectif, mais aussi des notions de validité de leur expertise et un projet d'action publique relative à leur compétence professionnelle. Dans les moments d'incertitude, les communautés épistémiques se présentent comme un possible fournisseur d'informations et de conseils sur les orientations à suivre. Ici les notions d'acteurs internes et externes peuvent se confondre si la communauté réussit à diffuser sa vision du monde dans le secteur administratif concerné ou si ses membres eux-mêmes deviennent des agents de la bureaucratie, de façon temporaire ou définitive. Il arrive aussi qu'un agent administratif participant à une coalition de cause intègre une communauté épistémique avant même que ce genre d'expertise ne soit sollicité par la structure politique.

Bien que cette approche mette en avant les notions de diffusion de l'information et d'apprentissage pour expliquer les changements politiques au niveau global, ses adeptes ne nient pas que l'influence des réseaux d'expertise reste conditionnée par la distribution du pouvoir dans le système international²³⁶. Mais s'il est vrai que la décision finale appartient aux acteurs politiques, ils estiment que ceux-ci ont tendance à se tourner vers des spécialistes pour comprendre des situations nouvelles dont la variété et la complexité ne cessent de s'accroître. Quand les préférences des acteurs ne sont pas claires à cause d'un manque d'information, l'expertise peut indiquer les stratégies à adopter. L'incertitude est plus fréquente dans les moments de crise, quand une politique antérieure a échoué ou quand il est difficile de prédire les conséquences d'une décision.

²³⁴ HAAS, Peter. Introduction: Epistemic communities and international policy. *International Organization*, v. 46, n. 1 (Knowledge, Power, and International Policy Coordination), Winter 1992, p. 2.

²³⁵ *Ibid.*, p. 3.

²³⁶ *Ibid.*, p. 7.

En général, grâce à son réseau de diffusion plus large, une communauté épistémique transnationale a une influence plus soutenue et plus intense qu'un groupe national. L'appartenance transnationale est indiquée par le regroupement d'acteurs de pays différents ayant des agendas politiques similaires mais pas d'intérêts matériels communs²³⁷. Une communauté épistémique à l'échelle internationale peut donc constituer l'une des possibles sections des réseaux militants transnationaux (*transnational advocacy networks*), formés par des intellectuels, des ONG, des activistes, des mouvements sociaux, des fondations, des syndicats, des associations de citoyens, des médias et des églises, ainsi que par des membres des pouvoirs exécutifs, législatifs et judiciaires nationaux²³⁸. Ce concept est utilisé par Susan Park pour montrer que les organisations internationales (OI) sont influencées non seulement par les États mais aussi par les normes apportées par des acteurs non-étatiques²³⁹. Cependant, les effets de l'opinion des experts dans la coordination des politiques sont généralement plus persuasifs ou efficaces que les propositions d'autres groupes transnationaux car l'expertise participe à l'harmonisation des programmes de différents réseaux, souvent variés et fragmentés²⁴⁰.

Le poids de la connaissance dans l'orientation des pratiques des pouvoirs publics est aussi dévoilé par les recherches d'Yves Dezalay. Son approche se révèle pourtant plus conflictuel, mettant l'accent sur les caractères élitiste et utilitaire d'une expertise employée afin de préserver le pouvoir ou le statu d'un certain groupe d'acteurs. En étudiant l'impact de la concurrence sur la construction des règles juridiques dans le marché du droit des affaires²⁴¹, les normes de gouvernance importées comme élément formateur du pouvoir étatique en Amérique Latine²⁴² ou la tentative de construction d'un État de droit européen²⁴³, il souligne non seulement le rôle des grandes *law firms*

²³⁷ *Ibid.*, p. 17.

²³⁸ KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998. p. 9.

²³⁹ PARK, Susan. Theorizing norm diffusion within international organizations. *International Politics*, v. 43, 2006, p. 355.

²⁴⁰ CRANE, Diana *apud* HAAS, Peter. Introduction: Epistemic communities, *op. cit.*, p. 33.

²⁴¹ DEZALAY, Yves. *Marchands de droit: la restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*. Paris: Fayard, 1992.

²⁴² DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. *The internationalization of Palace Wars: lawyers, economists and the contest to transform Latin American states*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.

²⁴³ DEZALAY, Yves. Vendre du droit en (ré-)inventant de l'Etat : stratégies constitutionnelles et promotion de l'expertise juridique dans le champ du pouvoir d'État. In : COHEN, Antonin ; VAUCHEZ,

ou des juristes dans l'organisation des systèmes juridiques et politiques, mais surtout la place centrale des détenteurs et créateurs d'une expertise dans les transformations subies par ces systèmes. Dans le premier cas, la connaissance est décisive pour qu'un groupe acquière ou préserve une position dominante. Dans un milieu de grande concurrence, « la maîtrise des règles est la meilleure arme des juristes. Le droit est leur capital collectif »²⁴⁴. Dans le second cas, les experts définissent les modèles à exporter et, lors de l'importation, les interprètent et les réadaptent en permanence, ce qui renforce leur prééminence sociale. Il s'agit donc d'une connaissance qui facilite la reproduction sociale des élites elles-mêmes. Afin de maintenir leur position, ceux qui maîtrisent un certain domaine ont tendance à mettre en avant les problèmes pour lesquels ils ont la solution, créant une sorte de marché des savoirs²⁴⁵.

Ces approches montrent la position centrale que peuvent avoir les membres d'une coalition de cause ou d'une communauté d'experts dans la création ou le changement institutionnel. Cette situation est reproduite dans la sphère parlementaire, mais dans ce domaine il faut considérer en outre les articulations entre législateurs eux-mêmes. Ces échanges sont considérés comme centraux par Anne-Marie Slaughter dans sa proposition d'un ordre global fondé sur des réseaux gouvernementaux. Traditionnellement, les élus des chambres représentatives ont plus de mal à se faire entendre au niveau international que les membres des pouvoirs exécutif et judiciaire. Cela tient à leur ancrage territorial interne lié à la fonction représentative, à la courte durée de leur mandat qui n'encourage pas des relations durables avec leurs collègues étrangers et à la variété des sujets traités par les parlementaires, qui différencie leur travail de celui de la majorité des réseaux thématiques internationaux²⁴⁶. Pourtant, les législateurs démontrent une disposition croissante à aller au delà du contrôle de la politique étrangère au niveau national. Dans les arènes régionales, les réseaux législatifs agissent principalement comme canalisateurs de la coopération et comme correcteurs des déficits démocratiques. Plus largement, ces réseaux contribuent au perfectionnement

Antoine (ed.). *La Constitution européenne : élites, mobilisations, votes*. Bruxelles : Editions de l'Université de Bruxelles, 2007. p. 271-289.

²⁴⁴ DEZALAY, Yves. *Marchands de droit*, op. cit., p. 14.

²⁴⁵ DEZALAY, Yves; GARTH, Bryan. Les usages nationaux d'une science « globale »: la diffusion de nouveaux paradigmes économiques comme stratégie hégémonique et enjeu domestique dans les champs nationaux de reproduction des élites d'État. *Sociologie du travail*, v. 48, 2006, p. 324.

²⁴⁶ SLAUGHTER, Anne-Marie. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press, 2004. p. 104-105.

et à la professionnalisation du travail parlementaire grâce à l'aide technique offerte par des experts ainsi qu'aux échanges d'informations et d'expérience entre élus de différents pays²⁴⁷.

D'après les théories présentées, les croyances et la connaissance sont des éléments endogènes aux processus de conception et de conduite des politiques publiques. L'*Advocacy Coalition Framework* est basé sur un système de croyances qui forme le noyau central d'une coalition de cause, tandis que la connaissance est la variable clé qui définit les communautés épistémiques. Malgré l'opposition initiale entre ces deux visions, qui défendent plutôt le poids des groupes sociaux ou des experts, leur complémentarité se révèle lors qu'il y a une articulation entre ces acteurs au nom d'une cause commune. Ainsi, bien que ces deux groupes n'interagissent pas toujours, l'expertise affecte les politiques principalement quand elle participe aux idées d'une coalition²⁴⁸. Les intérêts des acteurs à diffuser leurs idées ou à promouvoir leur connaissance sont multiples et vérifiables empiriquement. Le rôle des experts et des coalitions aide à expliquer le lien causal entre les idées et les résultats politiques : ces acteurs agissent comme des canaux qui introduisent les idées au sein des institutions et entament par la suite des batailles politiques pour la prédominance d'un ensemble d'idées sur d'autres. Naturellement, un modèle a plus de chances d'avoir un impact significatif sur les arrangements institutionnels et même de se mêler avec les routines administratives s'il est défendu par une coalition qui reste longtemps active et qui occupe des fonctions importantes dans le système politique²⁴⁹. De même, si ce modèle produit déjà des résultats considérés comme positifs dans un autre contexte, il a plus de chances d'être connu par les coalitions et, par ce biais, d'être introduit dans le système. L'inspiration par des mécanismes étrangers se trouve, en effet, parmi les principales sources qui structurent les visions des agents et des experts.

²⁴⁷ *Ibid.*, p. 125.

²⁴⁸ RADAELLI, Claudio. The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy*, v. 2, n. 2, 1995, p. 170.

²⁴⁹ HALL, Peter. Policy paradigms, *op. cit.*, p. 291.

1.2.3. Les dynamiques d'exportation et d'importation dans le transfert institutionnel

Cette section cherche à identifier les moyens d'influence des modèles préexistants dans les processus de création institutionnelle. La littérature sur le transfert des politiques publiques se propose de contribuer à l'explication du phénomène de l'apprentissage : ses protagonistes, ses contenus, ses raisons et ses bénéficiaires²⁵⁰. Il s'agit d'élucider « la dimension exogène de la fabrique de l'action publique et, plus précisément, la place qu'y occupent les sources d'inspiration ou d'imitation extérieures. Leur but est d'éclairer les modalités contemporaines de transformation des politiques publiques dont les réformes sont de plus en plus fréquemment la conséquence d'influences ou de contraintes extérieures »²⁵¹. La notion de transfert est ici élargie pour désigner non seulement les politiques mais aussi les institutions : elle se réfère au processus par lequel des savoirs et des stratégies propres à un système politique – passé ou présent – sont empruntés et utilisés dans le cadre du développement de politiques ou d'institutions au sein d'un autre système politique²⁵². Dans les dynamiques de transfert, il est en général possible d'identifier un double mouvement d'exportation-importation de mécanismes politiques et institutionnels, ce qui implique l'existence d'un modèle de référence et d'un système récepteur. Plusieurs approches théoriques avec des dénominations variées ont été pensées pour expliquer ces phénomènes, récemment regroupés sous le label de *policy transfer studies*²⁵³.

En ce qui concerne l'exportation des modèles politiques, il importe de souligner la notion d'isomorphisme institutionnel, conçue par Paul DiMaggio et Walter Powell pour étudier les mécanismes par lesquels un champ organisationnel se structure.

²⁵⁰ ADLER, Emanuel; HAAS, Peter. Conclusion: Epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International Organization*, v. 46, n. 1 (Knowledge, Power, and International Policy Coordination), Winter 1992, p. 370.

²⁵¹ DELPEUCH, Thierry. L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art. *Questions de recherche*, Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po Paris, n. 27, décembre 2008, p. 5

²⁵² DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, v. 13, n. 1, January 2000, p. 5.

²⁵³ DELPEUCH, Thierry. Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique: panorama des *policy transfer studies*. *Critique internationale*, n. 43, 2009/2, p. 153-165 ; DUMOULIN, Laurence; SAURUGGER, Sabine. Les *policy transfer studies*: analyse critique et perspectives. *Critique internationale*, n. 48, juillet-septembre 2010, p. 9-24.

L'isomorphisme est défini comme « un processus contraignant qui force les unités d'une population à ressembler aux autres unités immergées dans le même environnement »²⁵⁴. Les auteurs reconnaissent trois types d'isomorphisme : coercitif, mimétique et normatif. L'isomorphisme coercitif résulte des pressions formelles et informelles exercées par les organisations dominantes ou hiérarchiquement supérieures, ainsi que des attentes relevant des traits culturels de la société où l'organisation est insérée. L'isomorphisme mimétique se développe de façon horizontale par la circulation de membres ou la diffusion intentionnelle d'idées quand les technologies organisationnelles sont faiblement comprises, quand les objectifs sont ambigus ou quand l'environnement crée une incertitude symbolique. Enfin, l'isomorphisme normatif dérive de la professionnalisation, comprise comme les efforts des membres d'un champ professionnel pour définir les conditions et les méthodes de leur travail, pour contrôler la production et pour établir une base cognitive et de légitimation pour leur autonomie professionnelle.

David Dolowitz et David March reprennent l'idée de coercition pour établir le degré de liberté du transfert. Les auteurs proposent une gradation qui suppose que le transfert est un processus complexe qui peut comporter au moins cinq degrés : l'apprentissage parfaitement rationnel et volontaire ; l'apprentissage dérivant d'une rationalité limitée (parce que guidée par des informations incomplètes, par exemple) ; le volontarisme stimulé par la perception d'une nécessité ; la conditionnalité et le transfert coercitif ou directement imposé²⁵⁵. Dans le même sens, John Braithwaite et Peter Drahos présentent un ensemble de mécanismes au travers desquels la globalisation de la régulation s'opère : la coercition militaire ou économique, la récompense, le modelage, l'ajustement réciproque, la coordination non-réciproque et la construction de capacités (*capacity-building*)²⁵⁶.

Un modèle susceptible d'être exporté a tendance à être considéré comme plus attractif que d'autres. Thierry Delpuech identifie quatre facteurs capables de contribuer

²⁵⁴ DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, April 1983, p. 149-160.

²⁵⁵ DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad, *op. cit.*, p. 13.

²⁵⁶ BRATHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000. p. 25.

à la formation de cette préférence²⁵⁷. D'abord, il mentionne la proximité géographique, linguistique et culturelle et les relations précédemment établies entre les parties. Deuxièmement, la présence régulière de représentants de l'unité exportatrice au sein de l'unité réceptrice renforce ces liens, ainsi que la formation de réseaux unissant des membres des deux unités. Il ne s'agit donc pas simplement d'imposer des idées de l'extérieur, mais de collaborer activement et étroitement avec les bureaucrates et les hommes politiques nationaux²⁵⁸. Par ailleurs, à côté de la connaissance technique, cet échange – qui se traduit par une espèce d'entraînement professionnel – contribue aussi à la transposition d'outils qui amènent à la valorisation de certains aspects du programme au détriment d'autres²⁵⁹. En troisième lieu, la légitimité ou le prestige du modèle – ou de ses avocats – au sein du champ organisationnel concerné peut stimuler la reproduction plus que ses vertus intrinsèques. Quatrièmement, la compatibilité de la solution envisagée par rapport au système politique d'accueil est aussi un élément déterminant pour sa résonance. Enfin, une dernière variable peut être ajoutée : la cohérence du modèle avec le temps global (*world time/contexte*)²⁶⁰. L'interdépendance progressive suscitée par le processus de mondialisation engendre un type d'homogénéisation des normes internationales qui passe par l'exportation des mécanismes les plus adaptés à ce contexte, c'est-à-dire les alternatives proposées par les acteurs les plus puissants dans ce système. Les institutions internationales jouent un rôle croissant dans les processus de diffusion, y compris l'Union européenne²⁶¹, tandis que les pays moins développés se montrent plus vulnérables aux directives financières et idéologiques des acteurs transnationaux²⁶².

La diffusion d'un modèle est facilitée par la théorisation, définie comme le développement et la spécification conscients des catégories abstraites et la formulation de paramètres pour évaluer les relations de cause à effet²⁶³. La prise en compte d'une

²⁵⁷ DELPEUCH, Thierry. Comprendre la circulation internationale, *op. cit.*, p. 160.

²⁵⁸ BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change, *op. cit.*, p. 711-712.

²⁵⁹ FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics, *op. cit.*, p. 905.

²⁶⁰ *Ibid.*, p. 909.

²⁶¹ FINNEMORE, Martha. International organizations as teachers of norms: the United Nations educational, scientific, and cultural organization and science policy. *International Organization*, v. 47, n. 4, Autumn 1993, p. 565-597; GRIGORESCU, Alexandru. European institutions and unsuccessful norm transmission: the case of transparency. *International Politics*, v. 39, n. 4, December 2002, p. 467-489.

²⁶² BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change, *op. cit.*, p. 711.

²⁶³ STRANG, David; MEYER, John. Institutional conditions for diffusion. *Theory and Society*, v. 22, n. 4, 1993, p. 492.

catégorie culturelle par une théorie hautement complexe et abstraite maximise ses chances d'universalisation. En outre, la théorisation rend la diffusion moins conditionnée par les relations sociales et le contact direct entre les inventeurs et les adhérents du modèle. La formulation théorique généraliste n'assure pas la diffusion ni ne rend compte du processus de traduction du modèle en pratiques institutionnalisées, mais elle a la capacité d'augmenter le potentiel de propagation d'une expérience une fois que celle-ci deviendra globalement disponible. La théorie propose une stratégie pour rendre le monde plus compréhensible : la théorisation d'un mécanisme offre des informations sur son fonctionnement et ses effets et donc des arguments rationnels pour son adoption dans un système différent de celui qui l'a généré²⁶⁴.

Dans le sens contraire, la notion d'apprentissage est essentielle pour analyser la perspective des importateurs. Il s'agit d'un processus qui amène à une conclusion pratique sur un programme en opération ailleurs ou opéré par l'organisation elle-même auparavant (*lesson-drawing*)²⁶⁵. Il est donc crucial d'examiner dans quelle mesure un programme est transférable dans un autre système ou dans un contexte temporel différent. L'apprentissage est en général une attitude volontariste des acteurs insatisfaits des résultats d'une politique : pour que les décideurs veuillent acquérir des connaissances sur un champ donné, il faut que la routine soit interrompue par un désir de remettre en cause le statu quo. Cela peut dériver de l'incertitude au moment de prendre des décisions techniques ou de changements dans l'environnement ou dans les valeurs politiques. Mais la motivation pour chercher des nouvelles idées vient moins d'avantages potentiels que des sanctions probables en cas d'inertie, comme la progressive détérioration d'un programme public, la perte de support institutionnel ou même la crainte, de la part des fonctionnaires, de perdre leur emploi. Selon Richard Rose, la réponse intuitive à l'insatisfaction est de chercher des modèles compatibles dans les régions proches ou dans le passé de l'institution elle-même : le familier est en général apprécié plus vite que le méconnu²⁶⁶. Le deuxième pas est d'élargir l'ampleur de l'enquête ; dans ce cas, l'identification subjective et le partage des valeurs politiques sont plus déterminants que la proximité géographique.

²⁶⁴ *Ibid.*, p. 493.

²⁶⁵ ROSE, Richard. What is lesson drawing. *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1 (Lesson-drawing across nations), 1991, p. 7.

²⁶⁶ *Ibid.*, p. 13.

La recherche d'un modèle est décrite comme expérimentale et rationnelle à la fois²⁶⁷. Quand la pression pour le changement est considérable, les acteurs reproduisent un programme même en l'absence de justifications théoriques ou empiriques et sont prêts à recommencer en cas d'échec. Les erreurs sont considérées comme corrigibles et l'adaptation d'une politique est vue comme une source de connaissance, même si elle se révèle ne pas correspondre à l'option la plus adaptée. Quand ils en ont le temps disponible, les acteurs peuvent adopter une stratégie plus prudente en trois étapes. La première consiste à chercher des informations sur des politiques publiques réussies dans d'autres agences ou pays qui ont affronté des problèmes similaires. À ce moment, le *policy-maker* ne cherche pas à répliquer une politique mais plutôt des idées générales qui pourraient être appliquées dans son contexte. La deuxième étape correspond à l'élaboration d'un modèle conceptuel du programme concerné, comprenant une description de ses éléments de base et de son fonctionnement dans une perspective généraliste. Cette description n'a pas encore besoin d'estimer l'impact du programme sur l'environnement d'accueil : l'importateur ne cherche pas à améliorer l'efficacité du modèle mais tout simplement un changement qualitatif qui réponde à ses nécessités internes. Le troisième moment consiste à comparer les programmes qui ont fait leurs preuves à l'étranger avec le modèle local pour analyser dans quelle mesure les conditions nécessaires sont déjà présentes ou reproductibles dans le nouveau contexte. Finalement, le dernier pas est l'évaluation prospective, où les acteurs mesurent empiriquement le programme idéalisé dans l'espace et dans le temps afin de spéculer sur ses effets potentiels. Mais la plausibilité technique n'assure pas la désirabilité politique et un programme a plus de chances d'être internalisé avec succès si ces deux vecteurs sont congruents.

L'auteur distingue cinq alternatives à travers lesquelles l'apprentissage se produit : la copie, l'émulation, l'hybridation, la synthèse et l'inspiration²⁶⁸. La copie est le type le plus simple, consistant à adopter de façon plus ou moins intacte un programme déjà en opération dans une autre juridiction. Il s'agit aussi du type le moins fréquent, vu que la formulation d'un programme est un acte créatif qui implique très souvent des réajustements par rapport au modèle utilisé. L'émulation désigne le cas

²⁶⁷ *Ibid.*, p. 19-20.

²⁶⁸ *Ibid.*, p. 21-24.

dans lequel un programme est imité mais avec une adaptation aux circonstances locales. L'hybridation décrit la combinaison de mécanismes développés dans deux endroits distincts ; elle se différencie de la synthèse qui implique non seulement la juxtaposition d'idées mais une recréation résultant dans un mécanisme à part. Parce que ce nouveau mécanisme est inédit, son efficacité est plus difficile à évaluer ; le problème est le même pour ceux engendrés par inspiration. Celle-ci dérive en général des voyages des *policy-makers*, qui ont l'opportunité de visualiser à l'étranger des problèmes familiers dans un autre contexte et qui en tirent des leçons sur ce qu'il est possible de faire.

Aux notions du *lesson-drawing*, Paul Sabatier ajoute le concept d'apprentissage orienté vers une politique publique (*policy-oriented learning*), caractérisée par des altérations tenaces de pensée ou de comportement qui résultent de l'expérience et qui concernent la révision des concepts des systèmes de croyances individuels ou collectifs²⁶⁹. Il s'agit donc d'un mécanisme continu de recherche et d'adaptation visant à la concrétisation des idées d'un groupe d'acteurs qui s'inscrit dans une logique politique de compétition pour l'allocation des ressources. Le fait d'apprendre est connecté aux nécessités d'un système de croyances, impliquant l'amélioration de la compréhension des variables importantes, la redéfinition des relations logiques et causales internes et la construction de réponses aux défis posés au système²⁷⁰. Mais l'apprentissage peut aussi se produire entre systèmes concurrents si le niveau de conflit généré par l'analyse n'est pas trop élevé et ne représente pas une menace pour les principes centraux du groupe, si la précision analytique concernant une question est considérable, offrant des données peu contestables sur sa nature, et s'il y a un forum professionnel prestigieux intégrant des analystes de différentes coalitions²⁷¹. Comme Richard Rose, Paul Sabatier se concentre donc sur l'apprentissage qui affecte les instruments adoptés par le gouvernement pour mettre en œuvre les politiques et analyse les activités des agents

²⁶⁹ SABATIER, Paul. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an advocacy coalition framework. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, v. 8, n. 4, June 1987, p. 672; SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, n. 2-3, June 1988, p. 149.

²⁷⁰ JENKINS-SMITH, Hank; SABATIER, Paul. The dynamics of policy-oriented learning. In: SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank (ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 42-43.

²⁷¹ *Ibid.*, p. 48.

dans le processus d'apprentissage²⁷². L'auteur souligne qu'il s'agit d'un processus graduel : des informations qui peuvent défier la vision commune sur les causes et contenus d'une question n'émergent pas soudainement et prennent du temps pour devenir acceptables. Par ailleurs, la connaissance est une source pour identifier ceux qui détiennent le pouvoir, vu que les informations ne sont pas employées de façon neutre ou dépolitisée²⁷³.

Les mécanismes d'apprentissage sont pris en compte par la notion de mimétisme institutionnel, décrite comme « un mode particulier d'ingénierie sociale caractérisée par l'importation concrète ou diffuse plus ou moins massive de technologies institutionnelles externes extirpées de leur environnement géniteur, arbitrairement reconstruites et modélisées à travers les codes propres des exportateurs et des importateurs et ayant vocation à s'insérer dans un autre environnement (autre système d'encodage) qui les soumettra à des réinterprétations permanentes définies par les stratégies politiques des élites en concurrence »²⁷⁴. Trois difficultés principales entourent les tentatives d'importation des institutions : d'abord, les systèmes politico-administratifs sont conçus et se développent d'une manière très particulière, qui les rend irréductibles à tout autre ; ensuite, les spécificités culturelles de chaque système ne facilitent pas l'adaptation des emprunts ; finalement, les emprunteurs font des usages diversifiés des expériences externes, limitant leur impact sur les questions pour lesquelles elles ont originalement été imaginées²⁷⁵. L'objectif central du mimétisme serait donc la fabrication permanente des idéologies légitimantes, illustrant la supériorité des régimes copiés et leurs élites, et accédant chez l'importateur sa vocation à se hisser au même niveau que l'exportateur²⁷⁶.

Dès lors qu'un groupe dans un sous-système politique souhaite promouvoir un changement, l'une des stratégies initiales consiste à souligner les défauts de la situation existante et à la comparer avec des procédures optimales adoptées ailleurs. Il s'agit

²⁷² BENNETT, Colin; HOWLET, Michael. The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, v. 25, 1992, p. 285.

²⁷³ *Ibid.*, p. 291.

²⁷⁴ DARBON, Dominique. A qui profite le mime? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique. In: MÉNY, Yves (ed.). *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan, 1993. p. 119-120.

²⁷⁵ MÉNY, Yves. La greffe et le rejet. In: MÉNY, Yves (ed.). *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan, 1993. p. 33.

²⁷⁶ DARBON, Dominique. A qui profite le mime?, *op. cit.*, p. 114.

d'une attitude de dénonciation qui met en avant les différences entre « le présent et le futur, l'existant et le souhaité, l'ici et l'ailleurs »²⁷⁷. Si, au contraire, le but est de maintenir le statu quo, les acteurs tendent à valoriser la situation en vigueur et les caractéristiques du modèle national, tout en critiquant les expériences étrangères. Dans les deux cas le mimétisme apparaît comme l'affaire des élites, qui sont a priori plus capables que les masses d'être au courant des politiques pratiquées dans d'autres pays²⁷⁸. Cependant, malgré la connaissance des solutions étrangères que favorisent les réseaux internationaux de spécialistes et de *policy-makers*, le modèle envisagé est souvent idéalisé. Les importateurs tendent à construire une représentation qui néglige les difficultés et les limites de l'institution dans son propre environnement. Ceci ne favorise pas les mécanismes de transformation et d'ajustement. Les nécessités locales et les expériences précédentes définissent les processus d'appropriation institutionnelle et de réinvention, mais ce processus pourrait être renforcé par une connaissance plus exacte des avantages et des implications du modèle dans son propre contexte d'origine. Comme une greffe, la technologie importée est ensuite progressivement rejetée ou assimilée par l'organisme. Des réactions et reformulations sont donc souhaitables pour qu'elle ne devienne pas inopérante du fait de dynamiques de détournement ou d'escapisme²⁷⁹.

Le manque d'information est l'un des trois facteurs identifiés par David Dolowitz et David March pour expliquer l'échec d'un transplant. Il s'agit, en premier lieu, du transfert désinformé, caractérisé par la connaissance insuffisante de la façon dont la politique opère dans son pays d'origine. Les auteurs mentionnent aussi le transfert incomplet, qui se produit quand des éléments essentiels de la politique ne sont pas importés. Il y a, enfin, et le transfert inapproprié, occasionné par des différences insurmontables entre les contextes d'origine et d'accueil en termes de conditions économiques, sociales, politiques et idéologiques²⁸⁰. Mais, à l'instar de la constatation d'Yves Mény, l'obstacle le plus important au transfert est d'ordre cognitif : il existe toujours un écart entre les conceptions des importateurs et exportateurs sur le problème

²⁷⁷ MÉNY, Yves. La greffe et le rejet, *op. cit.*, p. 26.

²⁷⁸ *Ibid.*, p. 20.

²⁷⁹ DARBON, Dominique. A qui profite le mime?, *op. cit.*, p. 120.

²⁸⁰ DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad, *op. cit.*, p. 17.

qui a provoqué la demande d'innovation et le contenu de la solution transplantée²⁸¹. Le transfert étant un produit d'interprétations symboliques diverses et parfois concurrentes, il comporte des malentendus et des analogies trompeuses qui peuvent compromettre la traduction institutionnelle.

Cependant, « il convient de ne pas surestimer les obstacles générés par l'éloignement des cultures et des traditions »²⁸², vu que le processus de localisation a la capacité d'attribuer des caractéristiques indigènes aux solutions importées. Les rapports entre modèles exogènes et microcosmes sociaux génèrent souvent l'imposition des variables locales au dispositif importé, produisant un phénomène d'hybridation organisationnelle qui montre le poids des configurations internes dans le processus de transfert²⁸³. La localisation se réfère à la reconstruction active des idées étrangères par les acteurs locaux au moyen de discours, d'un encadrement, d'un taillage et d'une sélection culturelle, qui permettent une meilleure congruence avec les croyances et pratiques nationales²⁸⁴. Ces ajustements peuvent être motivés par la volonté des emprunteurs non pas de remplacer, mais de renforcer les institutions existantes. Ils peuvent aussi découler du fait que les coûts sociaux et politiques du sacrifice de certaines spécificités culturelles peuvent paraître trop élevés. L'idée de localisation est ainsi plus précise que celle d'adaptation, vu que dans les processus de localisation les normes locales sont toujours à l'origine des formes initiales attribuées aux innovations et qu'ils n'impliquent pas de concertation avec les exportateurs. Malgré la prévalence initiale des éléments indigènes des institutions et politiques locales, à long terme la localisation a tendance à produire des changements fondamentaux, voire la substitution de normes : la résistance aux outils importés diminue progressivement lorsque les acteurs locaux se familiarisent avec les nouvelles expériences, idées et fonctions²⁸⁵. En effet, la transposition peut induire des mutations importantes dans le lieu d'accueil : le fait de recevoir un instrument d'un contexte où prédomine une certaine matrice cognitive ou normative peut affaiblir la légitimité des croyances et représentations du

²⁸¹ DELPEUCH, Thierry. Comprendre la circulation internationale, *op. cit.*, p. 162.

²⁸² *Ibid.*, p. 162.

²⁸³ CŒURDRAY, Murielle; BLANCHET, Thomas. Légitimités asymétriques et hybridations organisationnelles face à l'importation des pratiques étrangères: le secteur de l'eau en Allemagne. *Critique internationale*, n. 48, juillet-septembre 2010, p. 53-75.

²⁸⁴ ACHARYA, Amitav. How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, v. 58, n. 2, Spring 2004, p. 245.

²⁸⁵ *Ibid.*, p. 253.

système récepteur, susciter la création délibérée de nouveaux acteurs et la propagation de nouvelles visions du monde social et, à terme, engendrer un renversement des paradigmes²⁸⁶. Ainsi, la localisation n'empêche pas forcément la dépendance culturelle vis-à-vis de l'Occident. L'État occidental, ainsi que ses divers traits et effets politiques, « construit par référence directe à la raison, ne peut que se prétendre universel et ses principes de fonctionnement ne peuvent que viser à réduire la variété des ordres politiques qui composent le système international »²⁸⁷. La localisation révèle par contre que les acteurs locaux restent de moins en moins passifs face à l'internalisation de mécanismes extérieurs et qu'ils interviennent activement dans la diffusion normative à travers une constante recréation, voire une modification critique des idées transnationales selon leurs propres principes. Cette dynamique de revers et résistances commence à montrer son potentiel de gestation de nouvelles histoires, peut-être porteuses d'innovations au sein des sociétés traditionnellement réceptrices comme au sein du système international²⁸⁸.

Les politiques de transfert aident à expliquer la diffusion des idées à travers les institutions – la diffusion elle-même étant le produit d'une variété d'intérêts. Il s'agit d'une façon parmi d'autres par laquelle les idées peuvent atteindre les acteurs responsables pour l'élaboration et les décisions sur l'action publique. Dans un cas de transfert institutionnel, il n'est pas difficile de déterminer d'où viennent les idées appliquées, pourquoi les leçons d'une expérience donnée s'imposent à d'autres et pourquoi certaines idées sont influentes dans un lieu pendant un certain temps et n'arrivent pas à le faire dans d'autres contextes et à d'autres moments. Ces éléments deviennent encore plus évidents quand le transfert combine la promotion active des producteurs du modèle à une demande des importateurs. Il est vrai que tous les systèmes politiques ont tendance à chercher l'inspiration ailleurs : si les nouvelles institutions se forment et évoluent parmi d'autres qui sont plus anciennes, le conditionnement par les formes existantes est inévitable²⁸⁹. La transposition d'un mécanisme peut donc se faire simplement dès lors qu'il existe en tant que modèle. Mais les effets d'un transfert sont plus facilement vérifiables lorsque les dynamiques d'exportation et d'importation se

²⁸⁶ DELPEUCH, Thierry. Comprendre la circulation internationale, *op. cit.*, p. 164.

²⁸⁷ BADIE, Bertrand. *L'État importé: l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard, 1992. p. 70.

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 12.

²⁸⁹ HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. La science politique, *op. cit.*, p. 490.

rejoignent, puisqu'au moment d'implanter une nouvelle technologie les récepteurs, avec l'aide des créateurs, ont connaissance des politiques ou pratiques concrètes déjà en opération dans le contexte exportateur²⁹⁰.

1.3. Le cadre théorique de la thèse

L'analyse proposée dans cette thèse s'appuie sur deux ensembles théoriques organisés autour des trois i et du *policy process*. Tout d'abord, la mobilisation conjointe des agents, structures et représentations permet de rendre compte de la pluralité des dimensions et de la diversité des causes susceptibles de provoquer l'action publique²⁹¹. « Si l'on admet que les processus étudiés sont tout à la fois portés par des conflits et des compromis entre les intérêts concernés, formatés par les institutions héritées du passé et formulés au travers de cadres cognitifs, normatifs et rhétoriques, alors la première tâche de la recherche vise à décomposer l'objet étudié en unités constitutives basées sur les trois i »²⁹². Il s'agit de dissocier les parties d'un phénomène complexe afin d'identifier les variables et d'isoler les couches qui le composent pour faciliter l'émergence de facteurs explicatifs divers. Pour le cas de la création du Parlasur – variable dépendante – cela amène à l'identification de trois variables indépendantes – la bureaucratie parlementaire, l'Union européenne et le contexte partisan – et d'une hypothèse sur les causes de cette politique institutionnelle :

- Les structures parlementaires nationales et le cadre institutionnel du Mercosur ont stimulé l'intérêt des parlementaires en vue d'une participation plus étroite aux décisions régionales, ce qui a créé un contexte favorable au flux d'idées inspirées par l'intégration européenne et s'est ajusté au nouveau paradigme idéologique des gouvernements au pouvoir.

Cette hypothèse est fondée sur trois sous-hypothèses relatives à la place des institutions, des intérêts et des idées dans le processus étudié. Premièrement, l'analyse institutionnelle appliquée au Parlement du Mercosur relève le rôle de la structure

²⁹⁰ PAGE, Edward. *Future governance and the literature on policy transfer and lesson drawing*. Paper to the ESRC Future Governance Programme Workshop, London, 2000. p. 2.

²⁹¹ PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Les « trois i », *op. cit.*, p. 8.

²⁹² *Ibid.*, p. 11.

régulatrice sous-jacente et la dimension historique de cette création institutionnelle. Inséré dans un processus d'intégration qui se développait depuis vingt ans, la naissance du Parlasur trouve ses origines dans le début du Mercosur lui-même, quand les décideurs ont invité des représentants des parlements nationaux à suivre les négociations régionales, ce qui a conduit à l'insertion d'une Commission parlementaire dans la structure institutionnelle restreinte prévue par le traité fondateur. Ce moment critique aurait été stimulé par la période de démocratisation dont témoignaient la restructuration des assemblées et la réactivation du rôle des députés dans les activités des États. On pourrait donc penser que, une fois en place, les institutions du Mercosur auraient développé un parcours autonome qui encourageait le processus d'auto-renforcement des logiques initiales. Le *path dependence* aurait agi ici de deux façons : d'abord, en favorisant l'institutionnalisation progressive de la Commission parlementaire ; après, comme catalyseur des mécanismes d'intégration propres au Mercosur qui maintenaient le processus sans l'approfondir substantiellement. La notion d'inertie prend ainsi un double sens : d'un côté, elle expliquerait l'évolution graduelle de l'organe parlementaire ; de l'autre, elle permettrait de comprendre les forces qui s'opposaient à un bouleversement des dynamiques existantes dans le Mercosur qui aurait pu résulter de la création d'un parlement supranational.

Pourtant, cette interprétation semble insuffisante pour expliquer le moment du changement institutionnel et le choix parlementaire au début du Mercosur. S'il s'agit d'un changement incrémental, pourquoi la décision instituant le Parlement a-t-elle été prise à l'époque où elle a été prise ? Le chemin incrémental aurait pu continuer si cette décision avait été reportée à un autre moment. En outre, pourquoi les parlementaires ont-ils été privilégiés au détriment des secteurs représentatifs de la société civile ou du pouvoir judiciaire ? C'est pour répondre à ces questions que les notions dérivées du concept de rationalité limitée peuvent être employées. Les intérêts des acteurs ne peuvent pas rendre compte de la totalité du processus, mais sont en mesure d'expliquer l'adoption de certaines stratégies à des moments précis. L'intérêt de créer le Parlement pourrait être attribué aux parlementaires qui siégeaient à la Commission parlementaire conjointe et à leur entourage. Ce groupe, plus faible au sein du Mercosur en comparaison avec les corps diplomatiques, aurait pu donner suite à son projet lorsque de nouvelles ressources de pouvoir sont venues à l'appui de sa demande : le consensus

autour de la nécessité de renforcer le Mercosur après la crise économique de 1999, d'un côté, et l'élection de gouvernements de centre-gauche à partir de 2002, de l'autre. S'il est vrai que le processus d'évolution de la dimension parlementaire du Mercosur se poursuivait depuis les origines du bloc, la décision finale de créer le Parlement n'aurait été prise que quand l'équilibre du pouvoir s'est modifié en faveur des acteurs intéressés par ce changement. Les postulats rationalistes permettraient même d'expliquer le chemin parlementaire, en illuminant les raisons des gouvernements pour appuyer la création d'un organe apparemment concurrent aux pouvoirs exécutifs dans le Mercosur. Connaissant la traditionnelle faiblesse des organes législatifs latino-américains par rapport aux exécutifs, les présidents sauraient qu'ils ne risquaient pas grand-chose avec le Parlasur. D'autres alternatives, telles que la création d'une cour de justice ou la réorganisation des représentations syndicales ou entrepreneuriales, auraient pu amener l'intégration à échapper au contrôle des exécutifs et à s'orienter vers la supranationalité. L'institution d'un parlement aurait été comprise comme la solution la plus sûre pour intensifier l'intégration politique tout en maintenant la logique intergouvernementale.

La principale contribution de l'approche rationnelle à cette analyse semble ainsi concerner le moment de la création du Parlasur et la configuration des forces politiques aux niveaux national, régional et international à l'époque de la prise de décision. Les raisons de l'intérêt parlementaire auraient été liées à leur volonté de participer davantage aux négociations internationales conduites par les exécutifs et à consolider le rôle institutionnel des pouvoirs législatifs. L'Union européenne démontrerait elle aussi un intérêt – plutôt économique – pour l'institutionnalisation progressive du Mercosur. Par ailleurs, le comportement des forces de réaction au changement deviendrait compréhensible : l'incertitude quant aux effets provoqués par un parlement supranational aurait poussé les agents de la diplomatie à travailler afin que les changements ne soient que mineurs par rapport à l'ancienne Commission parlementaire et que le statu quo de l'intégration régionale soit préservé. Ce cadre laisse néanmoins une question ouverte : comment expliquer le changement de la rationalité des chefs de l'exécutif à partir de 2002 ? Si la position des acteurs et leurs préférences sont les mêmes, pourquoi les partisans du Parlasur ont trouvé plus de support auprès des exécutifs lors de l'arrivée au pouvoir des gouvernements de gauche ? Une telle réponse semble liée au contexte idéologique sous-jacent à cette création institutionnelle.

La période de la naissance du Parlasur a été marquée par le projet concernant la création de la Zone de libre-échange des Amériques (ZLEA), parrainé par les États-Unis. L'élection de forces progressistes dans les pays du Mercosur a changé le paradigme politique dominant de façon que ce projet libre-échangiste n'a plus été considéré prioritaire. Afin de retarder et éventuellement suspendre cette négociation, les nouveaux gouvernements auraient travaillé pour renforcer les liens intra-régionaux et pour générer un consensus autour du renforcement institutionnel du Mercosur. Ainsi, le soutien au Parlasur pourrait être compris comme une réaction à la ZLEA. Si l'on considère que la compréhension des bénéfices de la ZLEA est relative et varie en fonction des idéologies partisans, on peut faire l'hypothèse selon laquelle le cadre idéationnel apporté par les nouveaux gouvernements a été déterminant pour la création du Parlasur. Les exécutifs, ayant besoin de prendre des mesures en faveur de l'intégration afin de faire face aux États-Unis, auraient choisi l'alternative institutionnelle considérée comme la moins dangereuse pour leur pouvoir et pour laquelle les discussions étaient les plus mures au sein du système institutionnel du Mercosur. Cette solution constituerait aussi un parallèle avec l'exemple européen, vu par une partie des élites latino-américaines comme un projet régional démocratique réussi. L'approche par les idées permettrait en outre d'interpréter le changement de comportement des gouvernements vis-à-vis du Mercosur et de son parlement une fois que la Zone de libre-échange n'était plus à l'agenda et que le contexte international s'est altéré au profit des puissances émergentes.

Cette interprétation affirme le rôle clé joué par les idées dans la création du Parlasur. Sans le consensus idéologique autour de la nécessité d'approfondir le Mercosur afin d'éviter le ZLEA, les apports des facteurs structurels et rationnels semblent insuffisants pour provoquer ce résultat institutionnel. Autrement dit, les changements de gouvernement auraient été décisifs pour la naissance du Parlasur car ils ont modifié les valeurs et les croyances des acteurs capables de prendre cette décision. Malgré le chemin incrémentale suivi par la dimension parlementaire du Mercosur et les intérêts favorables de certains acteurs, dans le cadre idéologique dominant avant 2002 il est peu probable que le renforcement parlementaire du Mercosur aurait été inscrit à l'agenda. Ainsi, bien que les institutions et les intérêts aient joué aussi, leur impact aurait été plus diffus et moins décisif que celui des idées.

Malgré sa richesse explicative, le modèle des trois i ne s'occupe pas de l'articulation des différents événements. Après la décomposition, il faut donc hiérarchiser les variables identifiées et rétablir les liens entre elles afin de comprendre les séquences du mouvement de changement. Une fois que les idées, les institutions et les intérêts intervenants sont reconnues, il importe de vérifier dans quelle mesure chaque facteur a affecté le résultat politique et comment ils se sont organisés pour la produire un tel résultat. Les théories du *policy process* permettent de choisir une perspective conceptuelle et de recomposer le processus à partir d'un regard spécifique. Puisqu'elles comprennent l'action publique comme un phénomène dynamique en permanente réélaboration, ces théories contribuent à reconstruire les étapes du processus de création institutionnelle et à saisir leurs principales caractéristiques, selon l'hypothèse suivante :

- La transformation incrémentale de la dimension parlementaire du Mercosur (1985-) a souffert l'impact du support institutionnel offert par l'Union européenne (1995-) et du changement de l'équilibre des pouvoirs au niveau des gouvernements nationaux (2002-), renforçant ainsi les ressources d'une importante coalition de cause dans ce domaine. Pendant ces trois périodes, un cadre cognitif relativement harmonieux et dominant s'est formé autour de notions telles que la démocratie, l'intégration et le refus du modèle nord-américain.

Cette hypothèse soutient que le processus qui a abouti à la création du Parlasur s'organise autour de trois phases, une quatrième phase faisant référence non plus au processus de création mais au processus d'opérationnalisation de l'institution. Bien que les trois étapes initiales ont été caractérisées par une multiplicité de facteurs causaux, il est possible d'identifier le mécanisme principal jouant à chaque moment : la force institutionnelle, l'exemple de l'intégration européenne ou l'alternance au pouvoir. Chacune de ces étapes semble renforcer une espèce de consensus normatif autour de l'idée de la création de l'assemblée. Cela ne veut pas dire que tous les acteurs étaient d'accord avec cette position, mais simplement que son refus a progressivement diminué parmi les acteurs impliqués. Dans le cas étudié, le poids autonome des idées semble se traduire par l'espace inédit d'action laissé au groupe des acteurs favorables au Parlasur et par les « résidus » concrets des idées qui ont subsisté dans leurs pratiques.

Cette situation aurait été favorisée par la formation d'une nouvelle coalition de cause au sein du Mercosur à partir de 2003. Ceci s'est passé suite à l'application d'une procédure différenciée de recrutement au Secrétariat du Mercosur et dès que les pouvoirs législatifs ont compris qu'il y avait une prédisposition réelle des présidents pour appuyer la création d'un parlement. Les acteurs de ces deux sphères se seraient donc unis aux fonctionnaires de la Commission parlementaire conjointe et aux membres des fondations et d'autres organisations avec une actuation régionale afin de défendre leur conception du projet et d'assurer sa concrétisation. La connaissance technique aurait joué un rôle central dans les activités de la coalition, renforçant son poids vis-à-vis du groupe existant et permettant d'éclairer les députés sur les conséquences de leurs choix. Deux facteurs sont en mesure d'avoir positivement affecté les ressources de la nouvelle coalition : le changement des forces gouvernantes dans trois des quatre pays membres et la nature parlementaire de la proposition. Au-delà de la légitimité de l'idée, qui correspond aux valeurs démocratiques défendues par les États membres, la participation des pouvoirs législatifs aurait assuré que les négociations ne soient pas soumises au contrôle exclusif des instances traditionnelles du Mercosur. Pourtant, deux particularités semblent avoir caractérisé ce processus. La coalition se serait organisée en tant que telle après le lancement du projet, et non pas avant, même si quelques membres travaillaient depuis longtemps avec l'idée du Parlement. Par ailleurs, ce sont les activités de la coalition qui auraient engendré la constitution d'une communauté épistémique transnationale, renforçant, voire formalisant, les contacts épisodiques antérieurs des experts en la matière.

Le Parlasur aurait été créé au moment d'une fenêtre d'opportunité formée par l'alignement des trois courants du système politique : le problème du renforcement institutionnel du Mercosur, la solution parlementaire et la réorganisation des forces politiques qui a permis la naissance d'un nouveau contexte idéologique. Il s'agirait ainsi d'un événement qui a réussi à déstabiliser l'équilibre régional au moyen de l'auto-renforcement d'un certain système de croyances et qui n'a pas pu être contrebalancé par les forces de réaction. Ce système de croyances a pu être influencé par l'Union européenne. Surtout à partir des années 1960, l'exemple de l'intégration régionale construite en Europe a été mis en avant, d'un côté, par la théorisation progressive stimulée par son originalité et ses réussites, et, de l'autre, par le développement d'une

stratégie d'exportation de son modèle. À la naissance du Mercosur, l'Union constituait déjà une expérience plus familière aux élites sud-américaines que d'autres projets initiés en Afrique, en Asie et même en Amérique latine. Au fil des années, la Commission européenne a préparé et mis en œuvre un ensemble d'actions coordonnées destinées à stimuler le renforcement des institutions du Mercosur et l'approfondissement de l'intégration économique. Cette stratégie aurait eu des conséquences marquantes sur la dimension parlementaire car elle corroborait les valeurs de certains groupes d'acteurs qui y participaient et se combinait positivement au contexte et aux circonstances politiques du moment, incitant le développement d'une demande d'importation vis-à-vis de l'Union. Ce cadre théorique sera vérifié tout au long de la thèse sur la base des données empiriques recueillis auprès des institutions et des acteurs étudiés.

2. Comment tracer un parcours institutionnel ? L'approche sociologique et les méthodes empiriques

L'analyse de la genèse institutionnelle demande l'emploi d'une méthodologie qui permette de révéler des informations détaillées et précises quant aux événements qui se sont enchainés jusqu'à la naissance de l'institution. Il importe de connaître la séquence, la temporalité, le contexte et les protagonistes de chaque étape du processus. Ces données peuvent servir à l'identification des mécanismes causaux qui unissent les facteurs et les conséquences. Il s'agit de vérifier empiriquement, à partir des hypothèses, quels sont les rapports entre les variables et où se trouvent les liens de cause à effet, ce qui permet de tracer le chemin pris par l'institution et aussi d'évaluer le potentiel prédictif du cadre théorique utilisé. Cet exercice correspond à la méthode du *process tracing*, qui cherche à établir le rôle des variables et les phases dans lesquelles elles ont joué. Si, parallèlement, on a recours à une démarche sociologique consistant à prendre en compte les méandres de la structure sociale sur laquelle s'érigent les institutions, le poids de chaque variable peut aussi être discuté (2.1).

Cette approche méthodologique est alimentée par une recherche de nature qualitative basée surtout sur des entretiens semi-directifs planifiés de façon à permettre une analyse reproductible et empiriquement vérifiable. Les entretiens ont été interprétés avec l'aide des documents recueillis sur place et sur internet ainsi qu'en fonction des observations ethnographiques et institutionnelles du travail parlementaire et diplomatique conduites au sein du Mercosur et de l'Union européenne. Le choix de ce terrain bi-régional avait un double objectif : dans le cas du Mercosur, il s'agissait de discerner l'élément régional au-delà de la juxtaposition de l'action de quatre États ; dans le cas européen, il s'agissait de localiser l'interrégional, c'est-à-dire les postulats qui guident le rapport de l'Union avec d'autres régions du monde. Ainsi, l'enquête porte à la fois sur des parlements d'intégration et sur leurs visions du régionalisme et de l'interrégionalisme (2.2). La conclusion du chapitre dresse un bilan de la méthodologie employée et présente les connexions entre les déterminants théoriques et méthodologiques de la recherche (2.3).

2.1. Une étude de cas avec la question du « pourquoi »

En termes méthodologiques, cette thèse s'appuie sur une étude de cas empirique conduite à partir d'une démarche déductive. La méthode hypothético-déductive cherche à comprendre un phénomène à partir de postulats généraux qui permettent la formulation d'hypothèses qui sont ensuite testées dans le cas de l'événement analysé. L'étude de cas semble un moyen adapté pour répondre à la question du « pourquoi » posée par cette recherche. Cependant, la question de « pourquoi le Parlasur a-t-il été créé ? » implique une reconstitution de « comment » ce processus s'est déroulé. Pour ce faire, on cherche à comprendre le chemin emprunté par le processus politique, identifiant les voies et les détours pris par les variables (2.1.1). Il est ainsi possible de saisir si et comment une variable a influencé le résultat, mais la question de l'intensité de son influence reste ouverte. Afin de mesurer cet impact, il faut placer l'action politique dans le temps et l'espace, le contexte constituant un élément fondamental des études de cas. Cela implique l'analyse de normes et d'entités formelles mais aussi de pratiques sociales, de représentations symboliques et de relations de pouvoir entre les acteurs (2.1.2).

2.1.1. *Le process tracing*

Le *process tracing* suppose l'étude des micro-fondations sous-jacentes au phénomène observé¹. Il s'agit d'établir empiriquement les implications qui doivent être présentes pour qu'une explication hypothétique soit valable. Le *process tracing* vise donc à identifier le processus causal intervenant entre les variables indépendantes et la variable dépendante². Cette approche cherche à tracer la chaîne causale qui a amené à un résultat donné en essayant d'isoler les causes potentielles les plus probables. Le but est de comparer les voies possiblement empruntés par une action afin de repérer les mécanismes plus étroitement associés au résultat produit et de définir de quelle manière

¹ GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge: MIT Press, 2005. p. 147.

² *Ibid.*, p. 206.

les éléments qui y ont contribué sont connectés entre eux. Ainsi, il faut prendre en compte toutes les variables susceptibles d'influencer le cas étudié, ce qui génère un nombre plus important d'hypothèses³. Par opposition aux recherches qui emploient des méthodes statistiques, qui s'appuient souvent sur un cadre théorique moins diversifié, les études de cas doivent inclure plus de théories et de variables⁴.

Alexander George et Andrew Bennett spécifient la typologie du *process tracing*, qui peut varier de la chronique historique à la généralisation analytique⁵. La méthode peut prendre la forme d'une narration détaillée qui essaie de clarifier comment un événement s'est produit. À un deuxième niveau, plus analytique, au moins une partie de cette histoire est accompagnée d'hypothèses causales explicites. Troisièmement, la narration peut se transformer définitivement en explication analytique si elle est formulée en termes théoriques clairs. Enfin, s'il y a un manque d'information pour la micro-analyse ou si l'abstraction généralisable est plus adaptée à l'objectif de la recherche, une explication générale d'un macro-phénomène peut être construite au lieu de l'approche minutieuse du processus causal focalisé sur le niveau individuel. Les auteurs distinguent aussi les formes que peuvent prendre les processus causaux : la causalité linéaire, distinguée par une chaîne causale unique et directe ; la causalité qui résulte de la convergence de différentes conditions, variables indépendantes et parcours ; celle qui implique l'interaction de variables causales qui ne sont pas indépendantes les unes des autres ; et finalement la causalité formée par une séquence où quelques événements antérieurs empêchent l'accomplissement de certains événements futurs, caractérisant la dépendance au chemin emprunté (*path-dependence*).

Ainsi, le *process tracing* ne se confond pas avec l'approche historique s'il comprend une explication analytique reposant sur des variables théoriques précédemment identifiées. Ces deux méthodes ont néanmoins les mêmes racines, vu qu'elles partent d'une explication historique qui s'appuie sur l'identification des événements qui se sont succédés avant la production du phénomène étudié⁶. Dans les deux cas, les chercheurs se demandent ce qui s'est passé pour occasionner un résultat

³ *Ibid.*, p. 207.

⁴ GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Process tracing in case study research*. Paper presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, October 17-19, 1997. p. 16.

⁵ GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development*, *op. cit.*, p. 211.

⁶ *Ibid.*, p. 147. Peter Hall décrit cette méthode comme *systematic process analysis*. HALL, Peter. *Aligning ontology and methodology in comparative research*, *op. cit.*, p. 391-395.

particulier. Mais comme c'est le cas ici, l'usage des outils théoriques transforme la narration historique en étude analytique. Il s'agit d'apprécier de manière critique les récits historiques et de reconstruire attentivement les séquences passées des événements sociaux concrets, établissant des paramètres pour les connexions temporelles⁷.

Dans ce sens, le *process tracing* vient compléter la méthode de la congruence, conçue pour mesurer la capacité d'une théorie à expliquer ou prédire les résultats dans un cas particulier⁸. Il s'agit de questionner les attentes générées par une théorie donnée à propos de la variable dépendante étudiée. Si le résultat est cohérent avec la prévision théorique, une connexion causale entre les deux peut être envisagée. La congruence apparaît ici comme un paramètre clé, vu que ce sont les similarités entre la robustesse et la durée des causes supposées et des effets observés qui peuvent attester de la pertinence d'une théorie. Mais la consistance d'un ensemble théorique n'implique pas forcément le lien causal, ce qui peut être vérifié plus profondément, à posteriori, avec l'aide du *process tracing*. Celui-ci est aussi utile pour expliquer les éléments ou les conséquences qui ne correspondent pas aux prévisions de la théorie adoptée.

La congruence correspond à l'analyse du type *cross-case*, utilisée pour établir le degré d'influence des idées sur un résultat politique. Elle consiste à comparer les visions d'au moins deux acteurs ou groupes qui partagent la même fonction et sont soumis à des pressions objectives externes similaires⁹. S'ils ne sont pas d'accord sur les réponses à donner, et si ce désaccord persiste pendant les débats qui guident des décisions importantes, les intérêts constituent un élément non-décisif. Les contraintes institutionnelles n'expliquent pas non plus la variation, vu qu'elles font partie de la même structure organisationnelle. Si en plus les acteurs disent ou écrivent qu'ils croient à certaines choses, et que leurs collègues pensent différemment, il est manifeste que les idées seules sont en train de causer des variations individuelles dans le système. Cet exercice, élaboré dans le cadre de l'approche idéationnelle, peut être utilisé dans le but de tester la force autonome des idées et comme un outil pour établir leurs relations éventuelles avec les institutions et les intérêts à chaque phase du processus qui a amené une construction institutionnelle. Un autre élément utile pour le faire est la distinction

⁷ AMINZADE, Ronald. Historical sociology and time, *op. cit.*, p. 459.

⁸ GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development*, *op. cit.*, p. 181.

⁹ PARSONS, Craig. Showing ideas as causes, *op. cit.*, p. 51.

entre les périodes de formation identitaire et les périodes où les identités sont déjà relativement stables : les idées ont tendance à prédominer dans le premier cas, tandis que les contraintes matérielles ont plus de chances de s'imposer dans le deuxième¹⁰.

Jeffrey Checkel souligne quelques points forts et faibles du *process tracing*¹¹. Parmi les avantages, il mentionne l'étude de mécanismes permettant la formulation d'explications plus proches du fonctionnement effectif des institutions et politiques publiques ; la formulation théorique d'une pluralité d'étapes intermédiaires connectant les variables indépendantes et la variable dépendante, minimisant les risques de focalisation sur une théorie spécifique ; enfin, la possibilité de construction de ponts entre des approches théoriques concurrentes, notamment entre le rationalisme et le constructivisme. Les limites concernent, d'abord, la difficulté de formuler des théories généralisables du fait de son orientation empirique. L'objectif étant d'expliquer le mieux possible un résultat politique donné, le risque est d'élaborer des arguments où toutes les théories sont également importantes. En deuxième lieu, le *process tracing*, comme presque toutes les autres méthodes, réclame l'interprétation et l'évaluation des données, vu que le chercheur, par définition, ne peut pas accompagner toutes les réunions, discussions informelles ou autres moments clés pour le cas étudié. La reconstitution du processus à partir d'une perspective subjective est donc nécessaire et limite l'objectivité de la recherche. S'agissant des deux difficultés mentionnées précédemment, le choix rigoureux des outils théoriques peut minimiser les risques et contribuer à la « scientificité » de l'analyse. Un autre obstacle est le niveau considérable d'informations requises pour la conduite de la recherche, le temps que ceci implique et la probabilité de perdre de vue l'ensemble au profit des détails. Parce qu'il doit se concentrer sur le processus, le chercheur risque de passer à côté du contexte structurel ou des implications normatives de son travail. Cette critique se rapproche de l'individualisme méthodologique associé au *process tracing*, considérant qu'il essaie de dévoiler les micro-fondations du comportement individuel qui relie les causes présumées et les résultats¹². L'attention permanente portée aux conditions imposées par

¹⁰ TANNENWALD, Nina. Ideas and explanation, *op. cit.*, p. 24.

¹¹ CHECKEL, Jeffrey. It's the process stupid! Process tracing in the study of European and international politics. *Arena Centre for European Studies Working Papers*, n. 26, October 2005, p. 14-21.

¹² FALLETI, Tulia. Theory-guided process-tracing: something old, something new. *APSA-CP - Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the APSA*, v. 17, n. 1, Winter 2006, p. 9.

la réalité et aux types d'effets sociaux et politiques générés par les processus analysés est donc cruciale pour le fonctionnement de la méthode.

Cette dernière critique est abordée par Tulia Falletti et Julia Lynch dans un article sur l'importance du contexte pour l'interprétation de la causalité. Les auteurs estiment que « l'explication causale scientifique peut se produire seulement si le chercheur fait attention à l'interaction entre les mécanismes causaux et le contexte dans lequel ils opèrent »¹³. Les mécanismes causaux sont considérés comme des concepts portables qui ne se confondent pas avec les variables : tandis que les dernières mesurent les attributs de cas spécifiques, les mécanismes révèlent les processus sociaux qui relient les *inputs* et les *outputs*¹⁴. Si ces mécanismes agissent dans des contextes différents et dialoguent toujours avec eux, les résultats ne peuvent pas être déterminés a priori, seulement en regardant le type de mécanisme opérant. Il faut aussi prendre en compte les aspects pertinents de l'environnement en termes analytiques, temporels, spatiaux et institutionnels, ce qui peut être fait à l'aide des théories employées pour le cas étudié. Le regard sociologique peut contribuer dans ce sens, en perfectionnant la mise en contexte du processus de création institutionnelle.

2.1.2. La démarche sociologique

Les outils du *process tracing* semblent renforcer la perspective sociologique de l'intégration régionale envisagée par cette recherche. D'une part, l'approche sociologique tend à se concentrer sur les interactions entre les individus, les mécanismes de coordination et la formation des groupes, en insistant sur la dynamique de l'intégration régionale et ses contradictions internes¹⁵. Elle est ainsi ancrée dans les méthodes empiriques classiques de la sociologie qui visent à spécifier les processus et pratiques politiques, sociales et symboliques routinières. D'autre part, cette perspective contribue à rassembler des visions dichotomiques qui opposent les explications basées

¹³ FALLETI, Tulia. LYNCH, Julia. Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, April 2009, p. 1144.

¹⁴ *Ibid.*, p. 1161.

¹⁵ SAURUGGER, Sabine. Sociological approaches in EU studies. *Journal of European Public Policy*, v. 16, n. 6, 2009, p. 936.

sur les idées et les intérêts, par exemple¹⁶. Elle rejette des modèles de recherche guidés par un principe causal strict et unidirectionnel, soulignant au contraire les multiples interdépendances dans l'objet étudié, même si ce rejet de fausses dichotomies n'a pas encore donné lieu à une orientation théorique homogène¹⁷.

En effet, l'approche sociologique ne suppose pas une identité de recherche commune. Elle est formée de contributions variées à la compréhension de l'intégration qui partagent, néanmoins, des frontières ontologiques et épistémologiques¹⁸. La dimension ontologique met l'accent sur les acteurs, les échanges et les conflits entre eux ainsi que sur les normes implicites de comportement au détriment des institutions formelles. La structure institutionnelle est aussi étudiée, mais la sociologie s'intéresse plutôt aux processus de construction et de transformation des institutions et aux relations entre les espaces national et régional. La dimension épistémologique relève du rôle prioritaire de la réalité sur la théorie, ce qui amène à une focalisation sur les études empiriques avec des protocoles de recherches rigoureux. Il s'agit donc d'adopter une démarche sociologique afin de comprendre les politiques élaborées au-delà de l'État, « sociologisant » davantage l'étude de l'intégration régionale et des relations internationales¹⁹.

Dans le cas de l'intégration européenne, Sabine Saurugger identifie quatre problématiques transversales qui caractérisent les analyses sociologiques²⁰. Premièrement, la sociologie de l'action publique insiste sur le profil des acteurs sociaux et politiques qui contribuent à donner forme à ce nouvel espace politique. Ce courant étudie aussi les relations entre les niveaux local, national et supranational et leurs conséquences en termes de réappropriation et de réinterprétation. Deuxièmement, les sociologues se focalisent sur les jeux de pouvoir et de légitimation, démontrant l'influence normative de l'intégration sur la structure sociale de l'Union européenne et explicitant les configurations de pouvoir au sein d'un espace public thématiquement et territorialement fragmenté. Troisièmement, les approches systémiques se concentrent

¹⁶ *Ibid.*, p. 938.

¹⁷ PARSONS, Craig. How – and how much – are sociological approaches to the EU distinctive? *Comparative European Politics*, v. 8, n. 1, 2010, p. 155.

¹⁸ SAURUGGER, Sabine. Sociological approaches in EU studies, *op. cit.*, p. 936.

¹⁹ PETITEVILLE, Franck; SMITH, Andy. Analyser les politiques publiques internationales. *Revue française de science politique*, v. 56, n. 3, juin 2006, p. 365.

²⁰ SAURUGGER, Sabine. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009. p. 296-313.

sur la société européenne comme objet d'analyse, employant la construction sociale et la sociohistoire comme outils pour interpréter le système européen. Un quatrième courant, critique et post-positiviste, s'intéresse à la construction des connaissances sur l'UE, suggérant une sociologie réflexive qui prenne en compte, en même temps, les pratiques politiques des acteurs au sein des institutions et les représentations que ces groupes se font de leurs propres activités politiques.

En ce qui concerne la création des institutions sur le plan régional, la démarche sociologique contribue à révéler la partie immergée de l'iceberg. Si l'on considère que le côté visible de l'intégration dissimule ses fondations structurelles sous-jacentes, il importe de dévoiler les processus sociaux et économiques qui sous-tendent la construction politique²¹. Il s'agit d'ouvrir la boîte noire institutionnelle en déconstruisant les discours et en réinterprétant les normes²², ce qui implique le dépassement du nationalisme méthodologique et un agenda empirique clair et solide. Les données collectées au niveau individuel doivent refléter l'expérience et les représentations des acteurs qui ont vécu dans un contexte « micro » les effets de l'intégration régionale au niveau « macro », révélant comment les pratiques quotidiennes, la condition des agents et les variations de conjoncture s'unissent pour former les structures connues du grand public²³. Par ailleurs, la perspective sociologique participe à la normalisation des études de l'intégration une fois qu'elle assume que les phénomènes internationaux doivent être compris comme des faits sociaux et peuvent donc être appréhendés avec les outils analytiques existants²⁴.

2.2. Une enquête qualitative « bi-régionale »

Méthodologiquement, l'approche sociologique s'appuie sur des analyses microsociologiques, utilisant presque exclusivement des sources qualitatives qui

²¹ FAVELL, Adrian; GUIRAUDON, Virginie. The sociology of European Union: an agenda. *European Union Politics*, v. 10, n. 4, 2009, p. 551-552.

²² SAURUGGER, Sabine. Sociological approaches in EU studies, *op. cit.*, p. 945.

²³ FAVELL, Adrian; GUIRAUDON, Virginie. The sociology of European Union, *op. cit.*, p. 569-570.

²⁴ SAURUGGER, Sabine. Avons-nous besoin d'une sociologie des relations internationales pour analyser l'intégration européenne? *Politique européenne*, n. 25, printemps 2008, p. 195.

obligent le chercheur à une grande immersion dans son terrain de recherche²⁵. Le *process tracing*, à son tour, est une technique qualitative qui demande beaucoup de temps et une quantité significative de données²⁶. Suivant cette double logique, la recherche empirique a été orientée vers un profil fondamentalement qualitatif incluant trois volets : une étape progressive, une étape européenne et une étape latino-américaine. La première étape a été développée de façon permanente pendant quatre ans (2007-2011). Il s'agissait d'un suivi constant des activités concernant la dimension parlementaire du Mercosur et des rencontres formelles et informelles entre le Parlement du Mercosur et les institutions européennes. Ce monitoring a permis d'identifier les principales thématiques de négociation inscrites à l'agenda parlementaire du Mercosur, ainsi que les acteurs centraux et les documents nécessaires à l'analyse, contribuant à l'organisation des deux autres phases de l'enquête de terrain. L'étape européenne a été conduite à Bruxelles en février, mai et octobre 2008. L'étape latino-américaine a été menée à Montevideo, Buenos Aires et Brasília en mars et avril 2009. Elles ont inclus l'observation directe de réunions et la récolte de documents (2.2.1), ainsi que la réalisation d'entretiens semi-directifs avec des élites politiques (2.2.2), ce dernier élément constituant la principale source empirique de la recherche.

2.2.1. *L'observation directe et la collecte documentaire*

L'observation directe peut être définie comme un exercice d'attention soutenue en vue d'étudier un ensemble circonscrit de faits, d'objets et de pratiques, réalisé sans autre instrument que le chercheur lui-même, avec l'intention d'en tirer des constats afin de mieux connaître les faits et d'élaborer des hypothèses sur les rapports existants entre eux²⁷. Il s'agit de saisir le contexte dans lequel les situations sociales se développent et de comprendre la perception que les acteurs ont de l'environnement dans lequel ils interviennent, reconstituant la logique de leur comportement à travers les pratiques

²⁵ SAURUGGER, Sabine. Une sociologie de l'intégration européenne. *Politique européenne*, n. 25, printemps 2008, p. 8.

²⁶ CHECKEL, Jeffrey. It's the process stupid!, *op. cit.*, p. 6.

²⁷ ARBORIO, Anne-Marie; FOURNIER, Pierre. *L'enquête et ses méthodes: l'observation directe*. 2e. ed. Paris: Armand Colin, 2005. p. 7.

observables²⁸. L'observation a été employée dans cette recherche comme méthode auxiliaire, contribuant à repérer les acteurs centraux du processus : ceux susceptibles d'avoir une connaissance poussée des négociations qui ont abouti par à création du Parlasur et ceux ayant un accès facile à certains documents confidentiels ou indisponibles sur internet. L'observation directe a aussi permis de vérifier la réalité des pratiques évoquées en entretiens et a contribué à l'intelligibilité des données documentaires ; elle a ainsi constitué une source fondamentale pour l'interprétation des constructions discursives et l'élaboration des catégories d'analyse²⁹.

Durant les périodes d'immersion dans l'enceinte parlementaire, en Europe et en Amérique latine, plusieurs pratiques ont pu être observées : des échanges formels et informels entre les membres du Parlement européen et du Parlasur ; les réactions des fonctionnaires du Parlement du Mercosur aux procédures appliquées par les institutions européennes ; la place du Mercosur dans les actions et les discours au sein du Parlement européen et des chambres nationales en Amérique latine ; l'appréhension par les partis politiques européens et latino-américains des sujets concernant le Mercosur ; la préparation technique et politique des assistants parlementaires du Mercosur pour traiter les thématiques régionales, entre autres. Au-delà des réunions observées (tableau 1), l'observation a aussi pris place en marge des entretiens avec les acteurs et lors de discussions informelles avec des parlementaires, fonctionnaires ou stagiaires. Cette multiplicité de panoramas a facilité la comparaison entre trois types de discours : ceux que les acteurs délivraient lors des entretiens, ceux qu'ils prononçaient publiquement et ceux qu'ils tenaient entre eux dans les commissions ou lors de rencontres interinstitutionnelles. La confrontation de différents aspects de l'univers parlementaire a permis la constitution d'un inventaire de données qui ont été exploitées lors des entretiens et de l'analyse documentaire. Cet inventaire a pris la forme de notes descriptives, contenant un portrait détaillé des situations, agents et dialogues observés³⁰. Il comprenait aussi des notes méthodologiques, telles que des réflexions personnelles à propos des événements ainsi que des annotations prospectives avec des idées sur des faits ou interactions à vérifier empiriquement.

²⁸ *Ibid.*, p. 116.

²⁹ *Ibid.*, p. 6-7.

³⁰ BURGESS, Robert. *In the field: an introduction to field research*. London: Routledge, 1984. p. 169-173.

Tableau 1. Observation des réunions parlementaires

Europe

1. Visite à l'Union européenne et formation d'une délégation des fonctionnaires du Parlement du Mercosur, Parlement européen, Bruxelles, 12/02/2008, 9h-18:15.
2. Rencontre entre une délégation du Parlement du Mercosur et de la Délégation pour les relations avec le Mercosur du Parlement européen, Parlement européen, Bruxelles, 28/05/2008, 15:15-17h.
3. Réunion de la Commission du développement, Parlement européen, Bruxelles, 06/10/2008, 15:00-17:00.
4. Réunion de la Commission des affaires étrangères, Parlement européen, Bruxelles, 06/10/2008, 17:00-18:30.
5. Réunion conjointe de la Délégation pour les relations avec la Communauté Andine, de la Délégation à l'Eurolat et de la Sous-commission « Droits de l'homme », élargie aux membres de la Commission des affaires étrangères et de la Commission du développement, Parlement européen, Bruxelles, 09/10/2008, 9:00-10:00.
6. Réunion de la Délégation pour les relations avec le Mercosur, Parlement européen, Bruxelles, 15/10/2008, 11:30-12:30.

Amérique latine

7. Réunion pour l'élaboration d'une proposition concernant la proportionnalité au Parlement du Mercosur, Edificio Mercosur, Montevideo, 16/03/2009, 9:30-10:30.
 8. Réunion de la Commission des affaires juridiques et institutionnelles du Parlement du Mercosur, Edificio Mercosur, Montevideo, 16/03/2009, 10:30-11:30.
 9. Réunion de la Commission de citoyenneté et droits de l'homme du Parlement du Mercosur, Edificio Mercosur, Montevideo, 16/03/2009, 12:15-13:00.
 10. Réunion de la Commission externe pour l'Eurolat du Parlement du Mercosur, Edificio Mercosur, Montevideo, 16/03/2009, 14:30-15:30.
 11. XVII Session plénière du Parlement du Mercosur, Edificio Mercosur, Montevideo, 16/03/2009, 15:40-19:30 et 17/03/2009, 10:30-11:45.
 12. Réunion-débat organisée par la Commission des affaires étrangères du Sénat sur l'adhésion du Venezuela au Mercosur, Sénat Fédéral, Brasília, 15/04/2009, 10:45-14:50.
-

Source : élaboration de l'auteur.

Une enquête n'est jamais entreprise sans un dépouillement de la documentation accessible sur le sujet choisi³¹. Les documents ont constitué une partie essentielle de l'analyse dans la mesure où ils offrent des pistes concrètes sur le fonctionnement des

³¹ COMBESSIE, Jean-Claude. *La méthode en sociologie*. 4e. ed. Paris: La découverte, 2003. p. 13.

mécanismes institutionnels, c'est-à-dire qu'ils rendent les choses visibles³². La simple confrontation du contenu de certains documents aux prévisions théoriques quant aux activités d'une institution contribue à identifier les processus qui méritent d'être étudiés. Les documents – leur structure et leur contenu – reflètent l'identité des institutions. Ainsi, ils ont été utilisés pour déterminer les voies causales à analyser. Il s'agit, d'une part, des documents produits par des agences de presse ou des organisations non-gouvernementales spécialisées sur les questions régionales, tels que des notes ou des articles sur l'actualité de l'intégration ou des entretiens avec des ministres, des parlementaires et d'autres autorités (tableau 2). Il s'agit, d'autre part, des minutes des réunions des institutions étudiées (tableau 3).

Tableau 2. Sources documentaires de la presse

Presse européenne et latino-américaine - Factiva	www.factiva.com
Mercosur en la Prensa - Parlasur	www.parlamentodelmercosur.org
Somos Mercosur	www.somosmercosur.net
Mercosur ABC	www.mercosurabc.com.ar
Agência Senado	www.senado.gov.br/noticias
Agência Câmara	www.camara.gov.br/agencia
Centro Latinoamericano para las Relaciones con Europa	www.celare.org
Observatorio de las Relaciones Unión Europea - América Latina	www.obreal.org
Red Latinoamericana de Política Comercial	www.latn.org.ar

Source : élaboration de l'auteur.

Tableau 3. Sources documentaires officielles

Matériel	Période	Source
Procès-verbaux des réunions de la Commission parlementaire conjointe	1991-2006	Secrétariat parlementaire du Parlasur, Montevideo
Procès-verbaux des réunions du Parlasur	2006-2011	Site web officiel du Parlasur
Compte rendus des sessions plénières du Parlasur	2007-2011	Site web officiel du Parlasur
Procès-verbaux des réunions de la Délégation pour les relations avec les pays de l'Amérique du sud du Parlement européen	1995-2004	Secrétariat pour les Délégations non-européennes du Parlement européen, Bruxelles
Procès-verbaux des réunions de la Délégation pour les relations avec le Mercosur du Parlement européen	2004-2011	Site web officiel du Parlement européen

³² PRIOR, Lindsay. *Using documents in social research*. London: SAGE, 2003. p. 87.

Procès-verbaux des rencontres entre la Délégation pour les relations avec les pays de l'Amérique du sud du Parlement européen et les parlements sud-américains	1995-2008	Secrétariat pour les Délégations non-européennes du Parlement européen, Bruxelles
Documents du Service européen pour l'action extérieure, programmes pour l'Amérique latine	2000-2011	Site web officiel de la Commission européenne
Procès-verbaux et communiqués de presse du Conseil marché commun	1991-2011	Site web officiel du Secrétariat du Mercosur
Documents des institutions du Mercosur concernant la création du Parlasur	1991-2006	Fondation Konrad Adenauer et Commission parlementaire conjointe. <i>Hacia el Parlamento del Mercosur</i> . 2e. ed. Montevideo, 2006.

Source : élaboration de l'auteur.

2.2.2. Interviewer des parlementaires

L'observation et l'analyse documentaire ont constitué des sources fondamentales mais pas suffisantes. Un processus de changement institutionnel peut être réfléchi par des documents officiels ou par le comportement des acteurs, mais il ne s'explique pas sans que l'on prenne en compte la motivation des personnes impliquées. L'entretien est donc un outil indispensable pour comprendre la complexité et la multiplicité des raisons sous-jacentes de la construction du Parlasur. Par ailleurs, le dialogue avec ceux ayant vécu le processus révèle des informations institutionnelles importantes en lien avec la temporalité et le contexte des événements. Ainsi, la réalisation des entretiens a été motivée par un double objectif symbolique et informatif : d'un côté, il s'agissait de faire ressortir le sens que les individus assignent à leurs actions ; de l'autre, il était question de connaître les détails d'un processus qui ne se trouvent pas dans les médias ou dans les procès-verbaux des réunions. Les représentations et les pratiques constituant les uns et les autres l'objet de l'enquête, l'analyse a dû articuler les discours qui décrivent l'état des choses et ceux qui traduisent les déterminants des idées et des actions des individus³³.

La méthode semi-directive choisie pour la réalisation des entretiens implique l'existence d'un questionnaire initial qui peut être adapté au long de l'entretien, offrant à

³³ BLANCHET, Alain; GOTMAN, Anne. *L'enquête et ses méthodes: l'entretien*. 2e. ed. Paris: Armand Colin, 2007. p. 30.

l'interviewé un degré important de liberté dans la construction de son discours. En outre, l'entretien semi-directif se caractérise par un échange interactionnel entre le chercheur et l'acteur et par le style plus ou moins informel du dialogue³⁴. Concrètement, la tactique a englobé l'usage d'un guide d'entretien plus ou moins structuré, l'adoption d'attitudes particulières au regard de la personne interviewée et la formulation des questions adaptées à chaque profil³⁵. Chaque entretien a été précédé d'une recherche détaillée sur la biographie, les activités professionnelles et l'orientation politique de l'interviewé, afin d'optimiser le temps et le contenu de l'entretien au moyen de l'élaboration de questions ciblées. L'objectif était de transférer à l'interviewé la responsabilité de ses propos, de manière à faciliter l'identification des rapports entre son histoire de vie et le phénomène étudié³⁶.

L'entretien semi-directif s'écarte de l'entretien structuré, qui présuppose un questionnaire fermé ne laissant pas de place à l'improvisation, et de l'entretien ouvert, fondé sur une flexibilité totale de la conversation où le chercheur écoute plus qu'il n'intervient dans le récit. Le choix de la méthode semi-directive plutôt que l'entretien structuré se justifie, d'abord, parce que « la liberté laissée à l'enquêté facilite la production d'informations symptomatiques qui risqueraient d'être censurées dans un autre type d'entretien »³⁷. Aussi, l'entretien structuré suscite davantage des informations rationnelles, laissant de côté les facteurs émotionnels qui ont une relation étroite avec le comportement de l'individu. Au contraire, l'entretien semi-directif permet l'émergence d'un contenu socio-affectif profond, facilitant l'accession à des informations que le chercheur n'est pas en mesure d'atteindre directement³⁸. En ce qui concerne l'entretien ouvert, l'absence complète de structure ne semble pas le moyen le plus adapté pour tester le cadre hypothétique proposé par cette recherche. Afin de permettre une systématisation des données, qui soit cohérente avec la problématique de la thèse, il fallait que le cours de l'entretien soit guidé par les postulats théoriques présentés à

³⁴ MASON, Jennifer. *Qualitative researching*. London: SAGE, 2006. p. 62.

³⁵ BLANCHET, Alain; GOTMAN, Anne. *L'enquête et ses méthodes, op. cit.*, p. 67.

³⁶ CHASE, Susan. Taking narrative seriously: consequences for method and theory in interview studies. In: LINCOLN, Yvonna; DENZIN, Norman. *Turning points in qualitative research: tying knots in a handkerchief*. Walnut Creek: Altamira, 2003. p. 274.

³⁷ MICHELAT, Guy. Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie. *Revue Française de Sociologie*, v. 16, n. 2, avril-juin 1975, p. 231.

³⁸ *Ibid.*, p. 231.

l'avance, demandant la formulation claire des informations recherchées et une planification rigoureuse et détaillée de l'entretien³⁹.

Au total, 92 entretiens ont été réalisés (tableau 4). Pendant l'étape européenne, les entretiens ont été conduits auprès des députés européens les plus impliqués dans les affaires sud-américaines, provenant de différentes nationalités et groupes politiques, ainsi qu'avec des fonctionnaires de la Commission des affaires étrangères et de la Délégation pour les relations avec le Mercosur du PE. Étant donné que la Commission européenne est la principale responsable de l'assistance financière et technique aux institutions du Mercosur, les interviews se sont orientées aussi vers ses représentants. Le protocole de recherche s'est concentré sur les relations entre l'Union européenne et le Mercosur et sur la place des parlements dans ces relations, l'objectif étant de saisir les représentations des acteurs quant au nouveau Parlement du Mercosur et au rôle joué par l'Union européenne dans son développement (tableau 5). Dans la mesure du possible, les questions ont été posées de façon indirecte afin de provoquer une réaction sans que l'interviewé ne se sente directement évalué. Lors que les questions faisaient référence à un point de vue institutionnel, on a assumé que le représentant a plus ou moins exprimé la vision de l'institution et non la sienne, même s'il y a toujours une part de subjectivité.

Tableau 4. Affiliation institutionnelle des interviewés⁴⁰

Parlementaires du Mercosur	28
Députés européens	16
Fonctionnaires du Parlement du Mercosur	8
Fonctionnaires des parlements nationaux du Mercosur	9
Fonctionnaires du Parlement européen	6
Fonctionnaires du Secrétariat du Mercosur	5
Fonctionnaires des ministères des affaires étrangères des pays du Mercosur	11
Fonctionnaires de la Commission européenne	2
Représentants des partis politiques des pays du Mercosur	2
Représentants des groupes politiques au Parlement européen	4

³⁹ MASON, Jennifer. *Qualitative researching*, op. cit., p. 67-68.

⁴⁰ La liste complète des entretiens peut être consultée dans l'annexe 1. Afin de ne pas identifier l'interviewé dans le texte, les références font mention seulement de sa fonction (député européen ou parlementaire du Mercosur, assistant parlementaire, représentant des chancelleries ou représentant de la Commission européenne), ainsi que du lieu et de la date approximée de l'entretien. Les personnes ayant une activité différente de celles mentionnées sont encadrées dans la catégorie « assistant parlementaire », qui regroupe donc non seulement les assistants mais aussi les fonctionnaires de parlements et de groupes politiques ainsi que les personnes impliquées dans d'autres organes régionaux.

Source : élaboration de l'auteur.

Tableau 5. Guide d'entretien pour l'Union européenne

- Introduction

Présentation personnelle et du projet.

Questions sur l'implication de la personne dans le dossier : depuis combien de temps est-elle dans le département, a-t-elle voyagé en Amérique latine, l'intérêt personnel et professionnel pour cette région.

Quelle est la place du Mercosur dans les relations Union européenne - Amérique latine? Ces relations ont-elles changé après la création du Mercosur ?

- Fonctionnement du Parlement européen

Pourquoi la Délégation parlementaire pour les relations avec le Mercosur a-t-elle été créée?

Quelles sont les principales activités de la Délégation pour atteindre ces objectifs? Contacts avec les représentants du Mercosur ? Contacts avec les responsables au Conseil et à la Commission ?

Comment se passent les rencontres avec les parlementaires du Mercosur ? Y a-t-il des moments de discussion hors de la réunion ? Lors des repas ? Pouvez-vous dire qu'il y a des affinités d'objectifs ? Restez-vous en contact après les rencontres ?

La Délégation pour le Mercosur et la délégation au PE pour l'Eurolat partagent-elles les mêmes compétences ? Le Parlement européen voudrait-il plutôt établir des liens avec les parlements régionaux ou avec les parlements nationaux en Amérique latine ?

- Le Parlement européen et la politique étrangère

En termes de relations internationales, quelles sont les régions prioritaires pour le Parlement européen ? L'Amérique latine en est-elle une ?

Quel est le rôle joué par le Parlement européen dans les rapports Union européenne - Mercosur?

Dans quelle mesure le Parlement peut-il contribuer aux négociations de l'accord interrégional Union européenne - Mercosur ? Cet accord peut-il compléter les négociations à l'Organisation mondiale du commerce ?

- Exportation du modèle

Croyez-vous que le Parlement européen peut jouer un rôle actif dans l'institutionnalisation du Parlement du Mercosur ? Conseils, budget, aide technique ?

Êtes-vous d'accord avec le soutien apporté par la Commission européenne à l'institutionnalisation du Mercosur ?

Comment voyez-vous le fait qu'il y ait une majorité de gouvernements de gauche en Amérique latine en ce moment ? Comment cela peut-il influencer l'intégration régionale ?

Pensez-vous que les expériences du Mercosur et de la Communauté andine sont plutôt similaires ou divergentes ? Pourquoi ?

Comment les intégrations régionales en Amérique latine peuvent-elles s'approfondir et se développer ?

Peut-on comparer le Parlement européen et le Parlement du Mercosur ?

- Conclusion

Voudriez-vous ajouter un point que je n'ai pas mentionné ?

Source : élaboration de l'auteur.

Dans le Mercosur, des députés et sénateurs des quatre pays membres ont accepté de participer à la recherche, ainsi que les principaux fonctionnaires du secrétariat du Parlasur, du secrétariat du Mercosur et des commissions des parlements nationaux. Des diplomates appartenant aux divisions pour le Mercosur et pour l'Union européenne des ministères des affaires étrangères ont également été interviewés. Parmi ces acteurs, les personnes ayant participé aux négociations et aux réunions précédant la création du Parlasur entre 2003 et 2005 ont constitué des sources privilégiées. Pour des raisons logistiques, le nombre d'acteurs argentins et brésiliens interviewés est supérieur au nombre d'acteurs paraguayens et uruguayens. Par contre, le spectre idéologique couvert par l'enquête dans le Mercosur est assez large, de façon à ce que toutes les forces politiques qui ont participé au processus politique soient représentées. Aussi, les acteurs centraux de la construction du Parlasur – un cercle d'environ une dizaine de personnes – ont-ils tous accepté de collaborer à l'enquête. Vu que l'objectif de la recherche n'est pas de faire des généralisations sur l'ensemble des participants, mais d'obtenir des informations sur un processus spécifique, il importe d'assurer la qualité plutôt que la quantité des acteurs interviewés. « Quand les chercheurs utilisent le *process tracing*, les sujets clés à considérer dans la définition de l'échantillon sont l'inclusion des acteurs les plus importants et influents et la collecte des témoignages de ces acteurs sur le processus central »⁴¹. Le protocole de recherche a été organisé autour de l'ensemble théorique relatif aux trois i, sur lequel les hypothèses ont été construites (tableau 6). Bien entendu, les acteurs n'ont pas eu accès aux informations sur la manière dont les questions ont été structurées ni sur les objectifs principaux de l'entretien en termes de contenu. En Europe, les langues de travail ont été le français, l'anglais, l'espagnol et le portugais. Au Mercosur, les entretiens ont été conduits uniquement en espagnol et en portugais⁴².

⁴¹ TANSEY, Oisín. Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sample. *PS: Political science and politics*, v. 40, issue 4, October 2007, p. 769.

⁴² Les versions anglaise, espagnole et portugaise du guide d'entretien peuvent être consultées dans l'annexe 2.

Tableau 6. Guide d'entretien pour le Mercosur

- Introduction

Présentation personnelle et du projet.

Depuis quand êtes-vous député au Mercosur ? Avez-vous aussi participé à la Commission Parlementaire Conjointe ? Pourquoi vous vous êtes-vous intéressé à cette assemblée ?

Faut-il investir dans l'intégration régionale ? Pourquoi ? Le Mercosur est-il un bon départ ? La participation au Parlement du Mercosur a-t-elle changé votre opinion ?

Comment s'est passé le processus d'installation du Parlement ? L'idée, les acteurs, les délégations.

- Les variables institutionnelles

Dans quelle mesure la structure à Montevideo a-t-elle contribué à l'installation du Parlement ? Quel a été le rôle des secrétariats des commissions parlementaires nationales ? Des partis politiques, ministères des affaires étrangères, Présidents ?

L'organisation du secrétariat du Parlement du Mercosur a-t-elle changé par rapport au secrétariat administratif de la CPC ? Concernant les parlements nationaux, l'organisation administrative interne des commissions pour le Mercosur a-t-elle évoluée ?

Comment s'organisent les sessions plénières à Montevideo ? Bâtiment, financement, thématiques de délibération, langue, organisation par nationalité et par idéologie, échanges avec des députés d'autres partis ou nationalités pendant et après les réunions.

La participation au Parlement a-t-elle changé vos perceptions sur l'intégration ? Confiance dans les pairs ?

- Les variables rationalistes

Quelle est la place du Parlement du Mercosur dans l'agenda des députés ? L'importance change-t-elle selon la nationalité ou le parti ?

Quelle est la position de votre parti sur l'intégration régionale et sur le Parlement du Mercosur ? Votre structure partisane a-t-elle participé à l'installation du Parlasur ?

Quelle a été la participation des pouvoirs exécutifs dans la création du Parlasur ? Comment se passent aujourd'hui les relations entre le Parlement et la présidence pro-tempore du Mercosur ou les ministères des affaires étrangères ? L'intégration est-elle prioritaire pour les Présidents ?

- Les variables constructivistes

Qu'est-ce que l'Union européenne signifie pour le Mercosur ? Quelle est votre opinion sur les relations entre le Parlement européen et le Parlasur ? Avez-vous déjà participé à des rencontres à Bruxelles ? Et aux réunions d'Eurolat ?

Peut-on comparer le Parlement du Mercosur et le Parlement européen ? Et le Parlement de la Communauté Andine ?

- Conclusion

Quelle est l'importance du Parlasur pour le Mercosur ? Et pour l'intégration régionale en Amérique latine ? Dans quelle mesure peut-il influencer les décisions concernant le processus d'intégration ?

Quelles sont vos perspectives concernant la proportionnalité en 2009 et les élections directes en 2010 ?

Voudriez-vous ajouter un point que je n'ai pas mentionné ?

Source : élaboration de l'auteur.

Les principaux enjeux dans la conduite des entretiens ont été l'identification des personnes clés pour l'objet de recherche, l'agenda serré des parlementaires et le manque de transparence de certains projets ou organes régionaux. Tout d'abord, il n'est pas simple d'identifier de l'extérieur les membres d'une coalition de cause, ce qui fait que les premiers entretiens servent davantage à repérer les personnes les plus impliquées. Quand la majorité des interviewés fait référence aux mêmes personnes, qui ont déjà été contactées auparavant, le chercheur peut être plus ou moins sûr de la qualité de son échantillon, ce qui a été le cas pour la présente étude. Ainsi, la sélection des personnes interrogées a été faite par une combinaison des méthodes « calculé » et « boule de neige » : dans un premier temps, l'objectif de l'étude et la connaissance des élites ont guidé le choix, mais il a été progressivement complété par les indications des interviewés⁴³. Deuxièmement, obtenir l'accord d'un député pour un entretien académique est une tâche qui demande beaucoup de persistance. Leur emploi du temps est en général très chargé et bien encadré par les assistants, qui filtrent les demandes. Dans cette recherche, chaque parlementaire interviewé – et aussi ceux qui n'ont pas accepté d'accorder l'entretien – représente en moyenne un courrier postal, six courriers électroniques, quatre appels téléphoniques et trois visites au bureau. Les fonctionnaires sont normalement un peu plus accessibles, vu que les demandes passent rarement par des assistants et que leur travail est moins médiatisé. Ici, le problème est surtout d'ordre hiérarchique : ils craignent l'enregistrement de la conversation et l'usage futur de leurs affirmations. La plupart des sept entretiens non-enregistrés ont été réalisés à la demande des fonctionnaires. Par ailleurs, on peut faire l'hypothèse selon laquelle moins les activités de l'institution concernée sont transparentes, plus les fonctionnaires appréhendent l'entretien. Dans ce sens, le Secrétariat du Mercosur, le Secrétariat Parlementaire du Parlasur et la Commission européenne ont été les institutions qui se sont montrées les plus rétives à la recherche. Au Mercosur, par exemple, un fonctionnaire a refusé de donner son avis en se cachant dans les bureaux de différents collègues. À la Commission européenne, soit à Bruxelles soit à la délégation de Montevideo, à plusieurs reprises les personnes n'étaient simplement pas présentes au moment du rendez-vous. Il est arrivé qu'après quelques heures d'attente elles signifiaient qu'elles n'étaient pas disponibles pour accorder l'entretien.

⁴³ TANSEY, Oisín. Process tracing and elite interviewing, *op. cit.*, p. 770.

Le matériel recueilli a été traité exhaustivement. Tous les entretiens enregistrés (85 sur 92) ont été transcrits et leur contenu a fait l'objet d'une organisation détaillée⁴⁴. La transcription a été considérée comme un pas nécessaire avant l'analyse de contenu vu que « l'analyse à l'écoute ne permet pas la communicabilité des procédures effectives de production des résultats »⁴⁵. Cherchant une altérité maximale du locuteur, la transcription littérale des formes grammaticales et syntaxiques du discours parlé a été privilégiée par rapport à la transcription réécrite⁴⁶. Le matériel transcrit a été entièrement révisé et classé dans la perspective d'identifier les données susceptibles de confronter les hypothèses aux faits. C'est-à-dire qu'au-delà de la lecture littérale, on a procédé à une lecture interprétative avec l'intention de construire une version des données qui dévoile les normes, les discours et les interactions implicites⁴⁷.

Cette interprétation a fait l'objet d'un codage catégoriel basé sur une combinaison de critères thématiques et temporels qui ont émané en partie des données elles-mêmes, en partie de la problématique de recherche⁴⁸. Il s'agit de découper transversalement ce qui, d'un entretien à l'autre, se réfère au même thème, en ignorant la singularité de l'entretien et cherchant une cohérence thématique inter-entretiens⁴⁹. La dimension temporelle fait référence aux périodes antérieure (classe 1) et postérieure (classe 2) à la création du Parlasur. Quand les faits mentionnés relevaient de l'exemple européen ou de l'assistance de l'UE à l'institutionnalisation du Mercosur, ils étaient classés selon les perspectives latino-américaine (classe 3) ou européenne (classe 4). Dans un premier temps, la parole des acteurs a été regroupée naturellement selon les thèmes évoqués, puis un effort de confrontation de ces thèmes aux questions de recherche a été fait. Cela a permis d'évaluer les récits à la lumière des hypothèses et donc de les reconstruire dans le but d'identifier les rapports causaux entre les variables. La grille d'analyse, incluant plus de 500 pages d'informations, est présentée dans le tableau 7.

⁴⁴ Les transcriptions des entretiens et le codage des données peuvent être consultés dans le cédérom en annexe.

⁴⁵ BLANCHET, Alain; GOTMAN, Anne. *L'enquête et ses méthodes*, op. cit., p. 89.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 113.

⁴⁷ MASON, Jennifer. *Qualitative researching*, op. cit., p. 149.

⁴⁸ *Ibid.*, p. 150-165 ; BARDIN, Laurence. *L'analyse de contenu*. Paris: Presses universitaires de France, 2007. p. 37-42, 150-154.

⁴⁹ BLANCHET, Alain; GOTMAN, Anne. *L'enquête et ses méthodes*, op. cit. p. 96.

Tableau 7. Codage catégoriel des entretiens

Classe 1. Période de création du Parlasur (1985-2006)	
Fonctions espérées pour le Mercosur	Insertion internationale commerciale Libre circulation Mise en place de politiques publiques communes et réduction des asymétries entre les États-membres Construction d'une union politique Développement des régions frontalières Élargissement des marchés nationaux Préservation de la démocratie
Caractéristiques du Mercosur	Institutionnalisation Supranationalité Pouvoirs exécutifs et corpus diplomatiques Mercosur social Mercosur non-institutionnalisé Négociations de la ZLEA
Commission parlementaire conjointe	Naissance Fonctionnement Coopération avec l'Union européenne Accord interinstitutionnel avec le Conseil marché commun
Protocole Constitutif	Élaboration Approbation Installation Compétences espérées pour le Parlement
Acteurs de la création du Parlasur	Pouvoirs exécutifs Parlementaires Secrétariat du Mercosur Secrétariat de la Commission parlementaire Partis politiques Délégations parlementaires nationales
Classe 2. Période d'institutionnalisation du Parlasur (2006-2010)	
Fonctions du Parlasur	Harmonisation législative Participation à l'élaboration législative Renforcement du Mercosur institutionnel Apporter de la transparence et démocratiser le Mercosur Médiation des crises régionales Élaboration du rapport sur les droits de l'Homme
Caractéristiques politiques	Compétences Groupes politiques Proportionnalité Suffrage
Organisation	Budget Règlement Secrétariat Commissions Délégations nationales

Fonctionnement	Nationalisme Socialisation des députés Socialisation des fonctionnaires Rôle du Brésil
Traitement des conflits	Les fabriques de cellulose en Uruguay La centrale hydroélectrique d'Itaipu L'adhésion du Venezuela au Mercosur La création de l'Unasur
Classe 3. Le regard du Parlasur sur l'Europe	
L'intégration européenne comme exemple	Libre circulation Réduction des asymétries Insertion internationale Union économique Idée Institutionnalisation Supranationalité
Le Parlement européen comme exemple	Compétences Proportionnalité Groupes politiques Suffrage Idée
Relations bi-régionales	Fonctionnement de l'UE Assistance technique de l'UE au Parlasur Intérêts de l'UE dans le Mercosur Accord UE-Mercosur Négociations intra-Mercosur à Bruxelles Partenariat stratégique UE-Brazil Rapports entre le Parlement européen et le Parlasur Assemblée parlementaire euro-latino-américaine
Classe 4. Le regard de l'Europe sur le Parlasur	
Le Parlement européen comme exemple	Compétences Proportionnalité Groupes politiques Suffrage Participation politique L'idée de l'intégration européenne
Fonctionnement du Parlement européen	Groupes politiques Commissions Délégations Rôle international Bureau pour la promotion de la démocratie parlementaire
Raisons de l'intérêt européen	Multipolarité Culture Régionalisme comme moyen de développement Légitimation internationale Commerce

Relations bi-régionales	Rapports du Parlement européen avec la CPC et le Parlasur Assemblée parlementaire euro-latino-américaine Assistance technique de l'UE au Parlasur Accord UE-Mercosur Partenariat stratégique UE-Brésil Réunions parlementaires conjointes et socialisation Rôle des États-Unis
Régionalisme	L'intégration européenne en crise Développement des parlements d'intégration Raisons pour l'intégration latino-américaine Problèmes de l'intégration latino-américaine Les gauches en Amérique latine

Source : élaboration de l'auteur.

La complexité liée au traitement des informations renvoie à deux défis principaux. D'abord, on constate à regret l'impossibilité pour le chercheur de rendre compte de la totalité, de la densité ou de la diversité des réflexions observées, « dès lors que l'explication sociologique réduit nécessairement l'objet qui lui est soumis »⁵⁰. La sélection des informations les plus pertinentes est ainsi indispensable à l'établissement des liaisons causales entre les événements. Cet effort renvoie au second défi, concernant les implications culturelles de la production des données. Au-delà des difficultés logistiques liées à la collecte documentaire et à la rencontre des acteurs, la conduite de l'entretien constitue un défi en soi. « L'entretien est en effet plus qu'un simple dialogue entre un questionneur et un questionné, il est bien un rapport social et verbal configuré dans un moment et un espace singuliers pendant et dans lequel, tel en est à la fois l'enjeu et le pari, se joue une interaction non contrainte qui modifie l'information produite »⁵¹. Entre autres facteurs, les questions posées, les interruptions, les interrogations, le sens de la conversation, les gestes et les positions professionnelles et sociales des acteurs rendent impossible la neutralité de l'enquête. Le discours qui émerge de l'entretien est toujours co-construit par les protagonistes du dialogue. Ainsi, le classement et l'usage des données varient en fonction des interventions et des impressions de l'auteur sur ce qui a été dit : il s'agit d'une lecture exogène et sélective

⁵⁰ DUCHESNE, Sophie. Entretien non-préstructuré, stratégie de recherche et étude des représentations. Peut-on déjà faire l'économie de l'entretien « non-directif » en sociologie? *Politix*, v. 9, n. 35, 1996, p. 189.

⁵¹ MÜLLER, Bertrand. Archives orales et entretiens ethnographiques: un débat entre Florence Descamps et Florence Weber, animé par Bertrand Müller. *Genèses*, n. 62, mars 2006, p. 93.

qui comporte une part de subjectivité⁵². Cependant, une fois qu'elle est informée par les objectifs de l'analyse, la subjectivité peut être réduite par l'énonciation claire des bases théoriques et des choix méthodologiques, ainsi qu'avec par la reproduction directe de la parole des enquêtés : cela donne au lecteur la chance d'évaluer plus concrètement le matériel. Par ailleurs, c'est précisément cette liberté analytique qui permet aux études qualitatives de rendre compte de la complexité du monde politique, parfois négligée par les approches quantitatives.

2.3. Le design de la recherche

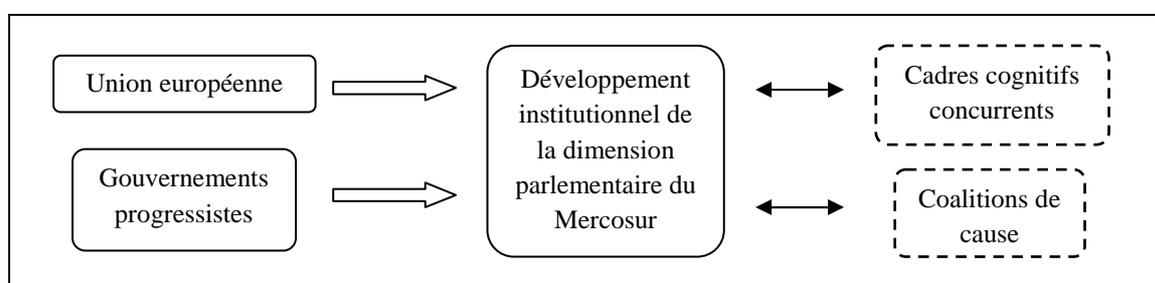
Le matériel empirique est destiné à permettre des connexions entre les faits et les explications théoriques. Dans la présente étude, cette démarche est interprétée dans une perspective historique et sociologique qui vise à comprendre les origines d'une séquence donnée d'événements politiques et ses rapports avec le contexte social. Il s'agit de retracer, à l'aide des données empiriques, le parcours incrémental emprunté par le Parlasur depuis la naissance de l'idée, en passant par chaque moment de ponctuation de l'équilibre et de crise institutionnelle. La méthode du *process tracing* se propose de tester la validité des variables et des mécanismes causaux suggérés par les hypothèses. Quels sont les liens entre les variables ? Y a-t-il une association entre les variables indépendantes et la variable dépendante ? Les mécanismes causaux formulés théoriquement expliquent-ils ces liens ? Dans quelle phase du processus chaque type de rapport reste-t-il établi ? Par ailleurs, il s'agit de déterminer si les variables présentent des liens causaux en séquence : la première variable constitue-elle un préalable nécessaire à la deuxième, et celle-ci précède-t-elle causalement la troisième, ou deux d'entre-elles ne sont-elles connectées que grâce à la présence d'un troisième élément ?

Dans la présente étude, les données de terrain visent à informer les connexions entre les variables dérivées des institutions, des intérêts et des idées et leur impact sur la création du Parlement. Il en résulte que la variable institutionnelle présente des liens causaux avec les variables correspondantes au rôle de l'Union européenne et des gouvernements de gauche, la création du Parlasur constituant l'effet politique de cette

⁵² BLANCHET, Alain; GOTMAN, Anne. *L'enquête et ses méthodes*, op. cit., p. 90.

séquence causale. Ces rapports sont évalués tout au long de la recherche dans une perspective sociologique qui privilégie les structures sociales et les contextes temporel et spatial. L'analyse considère les interactions entre les agents du Mercosur et des parlements nationaux, ainsi que la position des chancelleries et des représentants d'intérêts des secteurs économiques et sociaux. Les stratégies employées par chaque coalition dans un contexte de crise financière et de résistance aux propositions nord-américaines définissent la construction d'un agenda politique qui sait tirer profit de la fenêtre d'opportunité ouverte par l'alternance de pouvoir (figure 1).

Figure 1. Structure causale hypothétique de la création du Parlasur



Source : élaboration de l'auteur.

Selon la typologie de George et Bennett, le *process tracing* est utilisé afin d'instruire une narration détaillée accompagnée d'hypothèses causales formulées à partir d'un cadre théorique explicite⁵³. La méthode vise à obtenir des informations sur une causalité multidirectionnelle où les variables indépendantes ne sont pas complètement indépendantes les unes des autres, quelques événements pouvant même empêcher ou favoriser l'accomplissement des événements futurs. En termes de sources empiriques, les entretiens fournissent des informations sur le déroulement concret du processus et sur les représentations des participants à propos des événements. Dans le cas d'une étude parlementaire, il importe de connaître la version des élites politiques qui ont vécu le processus, ainsi que celle des fonctionnaires les plus impliqués. Pourtant, l'entretien est rarement considéré de manière isolée, son but étant de confirmer et d'approfondir des informations déjà perçues par d'autres sources telles que l'analyse

⁵³ GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development*, op.cit., p. 211.

documentaire et l'observation directe⁵⁴. L'observation contribue notamment à établir les liaisons causales entre les informations recueillies à l'aide des autres méthodes, configurant une espèce d'outil d'analyse inductive qui peut compléter ou corriger la démarche déductive⁵⁵. Ces trois techniques – l'entretien, l'analyse documentaire et l'observation – ont été combinées dans la présente étude avec l'intention d'opérer une reconstruction interprétative capable d'expliquer les raisons et les moyens de la création du Parlasur.

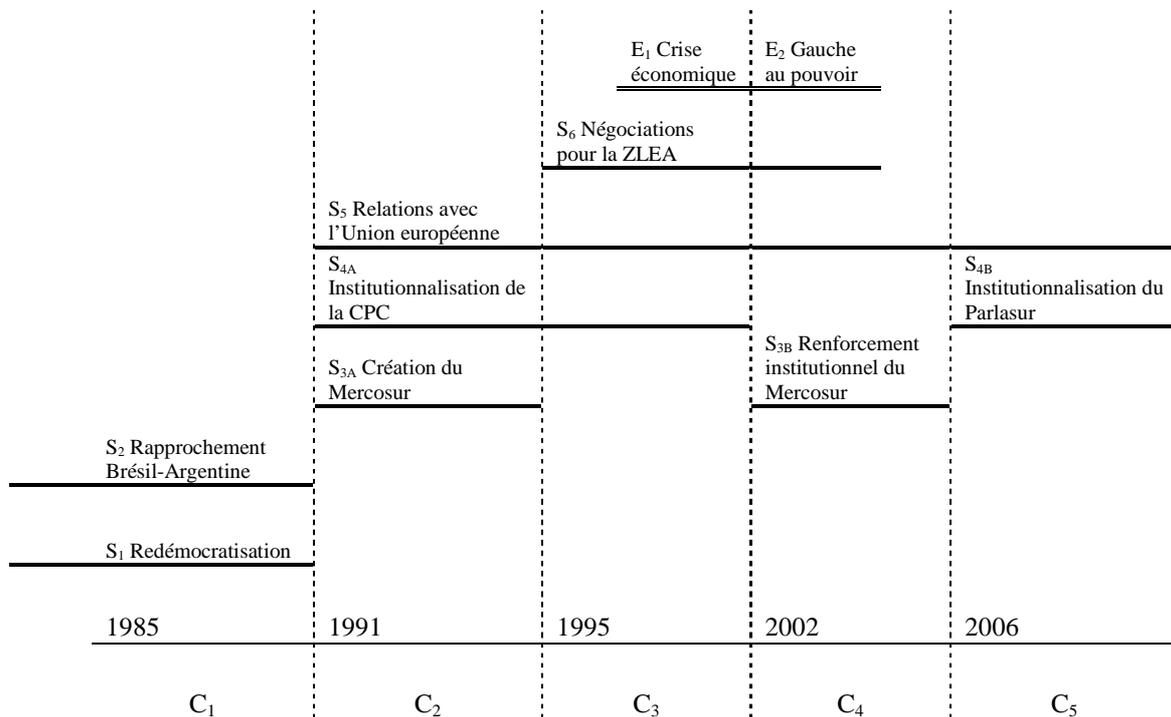
Le contexte, compris comme la prise en compte du moment et des conditions locales, joue un rôle prédominant. La formation et l'évolution des institutions est un processus historique par définition qui demande un haut degré de pragmatisme de l'analyse. Par contre, ceci n'empêche pas la généralisation, qui doit écarter l'excès de détails sans oublier l'environnement où s'insère l'institution. « L'action politique est limitée et favorisée par des contextes sociaux particuliers qui peuvent en effet modeler la compréhension des acteurs sur qui ils sont et ce qu'ils veulent faire »⁵⁶. Afin d'interpréter les interactions entre le contexte et les mécanismes causaux, on peut avoir recours à l'identification de différentes strates contextuelles qui se superposent ou s'intercalent pendant le déroulement du processus politique. Il s'agit de combiner la périodisation du processus politique, consistant à spécifier le début et la fin des contextes temporels dans lesquels la causalité se produit, avec la différenciation des couches correspondantes à des situations qui traversent et encadrent les contextes. Ces couches sont constituées de facteurs qui ont un impact plus ou moins direct sur le résultat, comme des chocs exogènes, des changements endogènes graduels, les bases sociales, politiques et économiques du système étudié, etc. Cette stratégie contribue à la compréhension du résultat car elle permet la visualisation d'éventuels échanges importants entre les strates et surtout parce qu'elle favorise la mise en contexte des causes théorisées (figure 2).

⁵⁴ TANSEY, Oisín. Process tracing and elite interviewing, *op. cit.*, p. 766.

⁵⁵ BURGESS, Robert. *In the field*, *op. cit.*, p. 179.

⁵⁶ PIERSON, Paul. *Politics in time*, *op. cit.*, p. 169.

Figure 2. Périodisation et contexte multi-strate dans la création du Parlasur



C = Contexte; S = Strate; E = Changement endogène

Source : élaboration de l'auteur sur la base du modèle proposé par FALLETI, Tullia; LYNCH, Julia. Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, April 2009, p. 1158.

Les prochains chapitres sont organisés de façon chrono-thématique autour de ces strates contextuelles. Les périodes de changement ont été identifiées en fonction des événements majeurs ayant influencé la dimension parlementaire de l'intégration : le suivi parlementaire des accords entre l'Argentine et le Brésil au milieu des années 1980 et la crise économique qui a favorisé l'émergence d'un nouvel agenda régional à partir des années 2000. Dans chaque chapitre, un effort est fait dans le sens d'interpréter les événements les plus marquants relevant des institutions, des intérêts et des idées dans le but d'hierarchiser les variables explicatives. Il en découle que chacun des différents courants théoriques contribue à l'explication d'une certaine phase du processus, de sorte qu'ils sont mutuellement complémentaires. Mais cet abordage théorique par étapes révèle aussi un fil commun à l'analyse : le poids de l'idéologie dominante aux moments de prise de décision. On commence par l'analyse de l'institutionnalisation de la Commission parlementaire conjointe (CPC), qui a permis aux parlementaires d'avoir

une voie formelle de participation dans le Mercosur. Si cette phase correspond à la période incrémentale du processus de changement institutionnel, elle a contribué aussi à établir les liens cognitifs entre les parlementaires et l'intégration.

DEUXIÈME PARTIE. Le développement de la dimension parlementaire du Mercosur : motivations endogènes et exogènes (1985-2000)

Après avoir présenté, d'une part, le cadre théorique et les hypothèses qui en découlent, et, d'autre part, les bases méthodologiques de l'analyse, il importe d'appliquer cette structure à la création du Parlasur. Ce processus remonte à la moitié des années 1980, quand le rapprochement entre l'Argentine et le Brésil a donné un nouveau souffle aux initiatives intégrationnistes dans la région. Depuis ce moment les parlementaires se sont impliqués dans les affaires régionales et ont cherché à institutionnaliser de plus en plus leur participation. Cette dynamique institutionnelle a généré une logique d'auto-renforcement des structures mises en place ainsi que des principes démocratiques défendus par la branche parlementaire. Mais le développement incrémental n'est pas la seule caractéristique de la période. À côté des mécanismes endogènes, des facteurs exogènes ont poussé l'institutionnalisation de la dimension parlementaire du Mercosur. L'essai européen d'exporter son modèle a encouragé le soutien communautaire direct et indirect aux intégrations en Amérique latine. Dans le cas du Mercosur, les pouvoirs législatifs, qui n'avaient rien à perdre puisque leur influence régionale était très faible, ont répondu de façon particulièrement positive aux contacts. On peut ainsi considérer qu'aux phases d'évolution historique interne se sont ajoutés des moments de discontinuité dans lesquels les échanges formels ou informels avec les institutions européennes, surtout le Parlement, ont contribué à solidifier une vision démocratique et représentative de l'intégration¹.

¹ Cf. STACEY, Jeffrey; RITTBERGER, Berthold. Dynamics of formal and informal institutional change in the EU, *op. cit.*, p. 858-883.

3. Les pouvoirs législatifs et le régionalisme : les multiples rôles de la Commission parlementaire conjointe du Mercosur

La fin des années 1980 a vu une résurgence des mouvements régionaux en Amérique latine. Les intégrations régionales créées après la Seconde Guerre mondiale suivant les préceptes onusiens ont été réformées à la lumière de la globalisation de l'économie, accélérée à partir des années 1990. Ainsi, le Système d'intégration centroaméricain (SICA) a remplacé en 1991 l'Organisation des États centroaméricains de 1951 ; la Communauté des Caraïbes (Caricom) a été reformée en 1992, en se substituant définitivement à l'Association de libre commerce des Caraïbes de 1965 ; la Communauté andine (CAN) a été revitalisée en 1996 avec l'intention de surpasser les failles du Pacte andin de 1969. Les naissances du Mercosur en 1991 et de l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA) en 1994 font partie de cette même vague régionale. Dans ce contexte de régionalisme ouvert, comment les parlements se sont-ils organisés afin d'intervenir dans l'intégration ? Avaient-ils un rôle dans la prise de décision régionale ? Pourquoi les exécutifs seraient-ils prêts à faire des concessions aux organes législatifs dans le domaine de la politique externe, et pourquoi les parlementaires seraient-ils intéressés par ce domaine, normalement pauvre en résultats électoraux ? Ce chapitre vise à analyser les origines du parcours parlementaire du Mercosur afin de mettre en lumière les déterminants subjectifs et structurels de cette trajectoire.

Le Mercosur a été structuré selon une logique d'efficacité économique : les négociateurs cherchaient à ne pas reproduire la pesanteur institutionnelle caractéristique d'autres blocs¹, comme la Communauté européenne et la Communauté andine. Cependant, ce moment correspondait à une période de retour de la démocratie dans les pays du Cône sud, dont les valeurs et mécanismes se sont répandues dans tous les domaines, y compris l'intégration régionale. Les parlements en pleine revitalisation, symboles centraux des systèmes démocratiques, n'ont pas pu être négligés lors des

¹ Le terme « bloc » est utilisé ici dans le sens d'un agroupement de pays qui ont établi les bases pour une intégration économique. Il s'agit ainsi d'un sous-système régional défini par « la proximité géographique, la régularité et l'intensité des interactions et la perception partagée qu'il existe bien une région ». SMOUTS, Marie-Claude; BATISTELLA, Dario; VENNESSON, Pascal. *Dictionnaire des relations internationales*. 2e. ed. Paris: Dalloz, 2006. p. 294.

négociations historiques entre l'Argentine et le Brésil pour la création d'un espace économique et stratégique bilatéral. Par ailleurs, les chambres parlementaires qui ont resté ouvertes ont été en grande mesure les responsables de la continuité des échanges régionaux dans une période où l'autoritarisme nationaliste-répressif touchait la presque totalité des pays latino-américains (3.1).

Un peu plus tard, malgré la volonté des fondateurs du Mercosur de ne pas doter le bloc d'un espace de délibération parlementaire, les législateurs se sont organisés afin d'affirmer leur rôle dans l'intégration. Même si l'idéal démocratique n'était plus en danger, il était question pour les parlementaires de s'affirmer en tant que représentants des citoyens dans toutes les politiques menées par le pouvoir public. En d'autres termes, la notion abstraite de la démocratie avait pris une forme concrète dans les parlements, qui n'étaient pas prêts à reculer dans les sphères de légitimation déjà acquises. Ils se sont donc vite organisés afin de faire fonctionner la Commission parlementaire conjointe, qui réunissait des représentants des parlements des États membres du Mercosur. Néanmoins, dans ses phases initiales (1991-1997), l'activité de la CPC n'a pas su surmonter la place marginale qui lui a été accordée au sein du bloc. La Commission n'avait qu'un rôle consultatif fondé sur de faibles pouvoirs et une structure itinérante qui ne stimulait pas l'implication de la plupart des parlementaires (3.2).

Une fois dépassées les périodes de transition du Mercosur et d'adaptation aux changements proposés par le Protocole d'Ouro Preto, la CPC a cherché à construire un rôle de protagoniste politique au sein de l'intégration, soulignant la nécessité de renforcer le cadre institutionnel du Mercosur et les sphères représentatives. Agissant dans des systèmes présidentielistes centrés sur les pouvoirs de l'exécutif, les législateurs ont su tirer profit de leur légitimité politique pour établir des contacts avec les secteurs économiques et la société civile, canalisant et diffusant leurs demandes régionales. Simultanément, la CPC insistait sur le caractère démocratique des États membres comme condition essentielle à l'intégration. Cette stratégie a été renforcée avec l'aide du Secrétariat administratif parlementaire permanent (SAPP), créé en 1996, ainsi que par les secrétariats des sections nationales de la CPC, qui ont institué un embryon de bureaucratie destiné à appuyer administrativement les activités de la Commission et, dans certains cas, à penser l'intégration d'un point de vue parlementaire (3.3). Un bilan

de cette trajectoire est dressé ensuite, soulignant ses traits les plus marquants en termes de contraintes institutionnelles, visions du monde et regroupement d'acteurs (3.4).

3.1. La nouvelle vague démocratique et régionale en Amérique latine

Depuis la période coloniale, l'histoire politique de l'Amérique latine est caractérisée par des mouvements fondamentaux collectifs². Les indépendances, le caudillisme, l'insertion dépendante dans l'économie mondiale, les oligarchies agro-exportatrices, l'impérialisme nord-américain, le populisme, les intervalles démocratiques dans l'autoritarisme dominant et les régimes militaires, entre autres, représentent des phases de développement qui ont touché toute la région. À la fin du XX^e siècle, les pays du Mercosur suivaient encore cette formule : ils sont tous passés par des périodes répressives dans les années 1970 pour enfin connaître le retour à la démocratie durant les années 1980. Ce n'est pas par accident si ce moment correspond aux dernières années de la Guerre froide et au début de la mondialisation avec la consolidation du néolibéralisme. Ce n'est pas non plus une coïncidence si les périodes de démocratisation ont fréquemment été suivies d'une revitalisation du régionalisme dans le continent³. Le début des années 1990 a témoigné de la naissance du nouveau régionalisme auquel l'Amérique latine, fraîchement démocratisée, n'a pas échappé. Afin de comprendre la place des parlements dans ce contexte, il faut rendre compte des caractéristiques politiques internes de chaque pays du Mercosur (3.1.1) et des initiatives d'intégration en cours dans la région pendant le siècle dernier (3.1.2).

3.1.1. Les contextes politiques nationaux

Dans le contexte de la Guerre froide, la révolution cubaine de 1959 a suscité des réactions anti-communistes qui ont mis un terme à l'euphorie démocratique de l'après-guerre. L'Argentine et le Brésil ont souffert de coups d'État préventifs en 1964 et en 1966, respectivement. Le Brésil a connu une dictature militaire de 21 ans qui a étendu

² DABÈNE, Olivier. *América Latina no século XX*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

³ DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America, op. cit.*, p. 61.

ses méthodes répressives à partir de 1968. Plusieurs parlementaires ont vu leurs mandats annulés et le Congrès national, dépourvu de ses pouvoirs, jouait simplement un rôle de légitimation internationale du système, au moins jusqu'en 1974. À partir de 1980, le régime a été contraint à une « détente lente, graduelle et contrôlée » et en 1985 un président civil a été élu indirectement. Mais le retour à la démocratie n'a vraiment commencé qu'avec la promulgation d'une nouvelle constitution en 1988 et l'organisation du suffrage universel en 1989. Contrairement à l'Argentine, la transition brésilienne a été mise en place par le haut, étant guidée par les élites militaires de l'époque. Cette situation a permis la continuité des caractéristiques autoritaires dans le nouveau système, comme la sélection des participants du processus démocratique et le maintien de la structure socio-économique⁴. C'est-à-dire que les élites de l'État patrimonial brésilien ont continué à détenir les clés du pouvoir⁵, favorisant une culture politique personnaliste au détriment de l'organisation partisane. La domination du système politique par des élites patrimoniales ne peut que produire des partis faibles, éphémères, sans ancrage social et facilement surpassés par l'influence individuelle des politiciens⁶. L'évolution « consensuelle » de la transition brésilienne a été facilitée par le nationalisme dominant, les principales forces de droite ou de gauche exaltant sans cesse le caractère national et l'identité nationale⁷.

En Argentine, les gouvernements militaires des années 1960 n'ont pas pu neutraliser les forces d'opposition qui se sont organisées, à partir de 1970, en guérilla urbaine afin de déstabiliser le régime et de concrétiser le retour de Juan Domingo Perón, exilé quelques années auparavant. En 1973, Perón est revenu à la présidence mais son décès en 1974 a accéléré un nouveau coup d'État militaire qui a imposé la répression politique dans le pays jusqu'en 1983. La transition vers la démocratie a été marquée par la rupture entre le nouveau gouvernement et le régime précédent. Il n'y a pas eu de négociations sur les garanties mutuelles ni sur les bases partisans de la démocratie

⁴ VIOLA, Eduardo; MAINWARING, Scott. Transitions do democracy: Brazil and Argentina in the 1980s. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 21, July 1984, p. 4.

⁵ FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 3e. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

⁶ MAINWARING, Scott. Brazil: weak parties, feckless democracy. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (ed.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995. p. 354.

⁷ CHAUI, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004. p. 21.

naissante, ce qui a engendré un débat public sur une multiplicité de sujets et une compétition dérégulée pour le pouvoir⁸. Cette situation relève d'une différence fondamentale entre l'Argentine et le Brésil : dans le premier cas, les forces sociales – syndicats, mouvements, partis politiques – sont les protagonistes du processus politique ; dans le second, l'État est plus fort et centralisé, de sorte qu'il concentre le pouvoir politique et affaiblit les organisations sociales⁹. Ces différences encouragent un écart en termes de temporalité entre les deux sociétés : le gradualisme et la continuité amènent le Brésil à la négociation et à la recherche d'accords, tandis que la tendance à la rupture et à la refondation stimulent la confrontation politique en Argentine¹⁰. Dans tous les cas, le premier enjeu du régime démocratique naissant consistait à assurer sa propre continuité et la validité des institutions au moyen de la légitimité populaire, l'impératif éthique de la démocratie et son efficacité, ce qui impliquait la nécessité de revoir le rôle du pouvoir législatif¹¹.

Le régime terroriste a touché aussi l'Uruguay, pays qui semblait protégé contre le virus du militarisme grâce à sa longue tradition démocratique¹². À l'exception des conflits politiques des années 1930, conséquences de la crise de 1929, le XX^e siècle s'est caractérisé par l'évolution de la démocratie avec l'organisation du jeu politique autour de partis formalisés. Pourtant, en 1973 le président élu a dissous le parlement avec l'appui des militaires. Le retour à l'ordre constitutionnel n'est arrivé qu'avec l'élection de 1984, les militaires reconnaissant leur impopularité et remettant le contrôle de l'État aux partis politiques traditionnels – Colorado et National (dit aussi « Parti Blanc »). Une « démocratie de la peur » s'est donc installée, les secteurs dominants de la société civile préférant la stabilité économique de la dictature à la liberté politique, ce qui n'a pas empêché le Frente Amplio, le parti qui rassemblait les forces de gauche, de

⁸ MUSTAPIC, Ana María; GORETTI, Matteo. Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989), *Desarrollo Económico*, n. 126, 1992, p. 251-269.

⁹ O'DONNELL, Guillermo. Y a mi, qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 9, January 1984.

¹⁰ POUSEDELA, Inés. Las políticas públicas y las matrices nacionales de cultura política. In: GRIMSON, Alejandro (comp.). *Pasiones nacionales: política y cultura en Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Edhasa, 2007. p. 75.

¹¹ KERZ, Mercedes; LEIRAS, Santiago. Que veinte años no es nada... Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, v. 1, n. 3, 2004, p. 478.

¹² DABÈNE, Olivier. *América Latina no século XX*, op. cit., p. 208.

séduire progressivement l'électorat¹³. En termes géopolitiques, une constante semble marquer le positionnement uruguayen : l'impératif de s'allier avec d'autres pays afin de s'affirmer en tant que nation et d'accélérer son développement. « Notre politique nationale sera d'aller au delà de l'Uruguay pour sauver l'Uruguay dans le sens de sa propre histoire »¹⁴.

Au Paraguay, au contraire, c'est l'autoritarisme centralisateur d'origine coloniale qui définit la culture politique¹⁵. D'un côté, des pratiques et institutions coloniales ont été reproduites dans les dictatures du XIX^e siècle et se sont officialisées à partir de 1940 ; de l'autre, l'héritage de la Guerre de la Triple Alliance qui a détruit le pays et massacré 75% de sa population marque l'ensemble du spectre politique paraguayen. L'idéologie d'exaltation de l'identité nationale, propagée par le Parti Colorado, a conduit le pays à un régime corporatiste de caractère nationaliste qui s'est transformé en dictature en 1954. Alfredo Stroessner, le général-président, n'a quitté le pouvoir qu'en 1989, lors d'un coup d'État qui a rétabli la démocratie sans provoquer un changement politique substantiel¹⁶. Le Parti Colorado, qui soutenait avec les militaires le régime personnaliste et néo-patrimonial de Stroessner, a conservé le contrôle de l'État et a maintenu, par conséquent, la plupart des politiques du gouvernement précédent¹⁷. Les divergences idéologiques avec l'organisation concurrente, le Parti Libéral, n'étaient pas assez claires puisque la filiation partisane au Paraguay est plutôt familiale et culturelle qu'idéologique, les dirigeants se concentrant plus sur le nombre d'affiliés – donc sur les chances d'assurer le résultat électoral – que sur les positions politiques à adopter¹⁸. Le

¹³ RIAL, Juan. Los partidos políticos uruguayos en le proceso de transición hacia la democracia. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 145, October 1990, p. 57.

¹⁴ METHOL FERRÉ, Alberto. Uruguay como problema. ¿Cuáles son las posibilidades de independencia real, si es que existen, de un país como el Uruguay? y otros trabajos. *Electroneurobiología*, v. 15, n. 5, 2007, p. 44.

¹⁵ RODRÍGUEZ ALCALÁ, Guido. *Ideología autoritaria*. Brasília: IPRI, FUNAG, 2005. p. 17.

¹⁶ ABENTE, Diego. Stronismo, post-stronismo and the prospects for democratization in Paraguay. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 119, March 1989, p. 97.

¹⁷ POWERS, Nancy. The transition to democracy in Paraguay: problems and prospects. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 171, January 1992, p. 5.

¹⁸ *Ibid.*, p. 31; ABENTE, Diego. A party system in transition: the case of Paraguay. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (ed.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995. p. 300.

Mercosur est né en 1991 comme produit de ces contextes multidimensionnels et contradictoires de reconstruction de la démocratie.

3.1.2. Les parlements dans le régionalisme latino-américain du XX^e siècle

Les efforts pour l'intégration de l'Amérique latine remontent à l'époque des luttes pour l'indépendance, au début du XIX^e siècle. Plus tard, dans les premières années du XX^e siècle, trois pays du Cône sud ont essayé d'établir une organisation d'intégration politique, l'ABC, entre l'Argentine, le Brésil et le Chili. Ses fondateurs la justifiaient par « la nécessité d'arriver à des accords concrets. Il s'agit de protéger notre héritage et assurer notre droit commun à travailler et à prospérer en paix »¹⁹. Un traité a été signé en 1915 mais le Congrès argentin ne l'a jamais ratifié. Dans les années 1950, Perón a repris l'idée de l'ABC avec l'intention d'intégrer l'économie argentine à celle de ses voisins, mais le Brésil de Getúlio Vargas, préférant préserver ses liens avec les États-Unis, n'a pas voulu participer. Le premier essai concret d'intégration correspond donc à l'Association latino-américaine de libre commerce (ALALC), créée en 1960 suite à des consultations commerciales entreprises par l'Argentine, le Brésil, le Chili et l'Uruguay auprès de la Commission économique pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL), une agence du Conseil économique et social de l'Organisation des Nations unies (ONU). Ces États cherchaient des solutions pour leurs problèmes communs, comme la faible croissance de leurs exportations et la diminution de leur capacité d'importation. La CEPAL proposait un modèle développementaliste visant à l'industrialisation des pays latino-américains via des politiques de substitution d'importation²⁰. Cette stratégie, vue d'un œil critique par les États-Unis, était conçue aussi comme une réaction au tarif extérieur et au protectionnisme agricole européen²¹. En 1967, l'ALALC était intégrée par l'Argentine, le Brésil, le Mexique, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay, la Colombie, l'Équateur, le Venezuela et la Bolivie. L'organisation avait pour ambition non

¹⁹ Barão do Rio Branco dans CISNEROS, André; PIÑERO IÑÍGUEZ, Carlos. *Del ABC al Mercosur: la integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. Buenos Aires: Nuevohacer, 2002. p. 336.

²⁰ SANTANDER, Sebastian. *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008. p. 123.

²¹ MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999. p. 140.

seulement la libéralisation commerciale progressive du commerce entre ses membres mais aussi la promotion d'un modèle de développement attentif aux questions sociales²². Cependant, l'absence de compétences partagées et une structure institutionnelle minimale n'ont pas permis d'en faire plus qu'une organisation orientée vers l'économie. L'ALALC ne s'appuyait que sur deux organes exécutifs composés par des diplomates, sans une instance technique ou de contrôle de ses activités. N'ayant pas pris en compte les asymétries industrielles entre ses États membres et fragilisée par les gouvernements autoritaires et nationalistes des années 1970, ce projet d'une zone de libre-échange continentale ne s'est pas concrétisé.

Par conséquent, l'ALALC a été remplacée en 1980 par l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), qui existe toujours. Le Traité fondateur a été signé par les mêmes États qui intégraient l'ALALC plus le Chili et Cuba. L'objectif de la nouvelle association était aussi promouvoir la libéralisation commerciale, via toutefois des moyens moins ambitieux et plus flexibles. La zone de libre-échange serait construite à partir des accords de préférence tarifaire par secteur économique ou des accords commerciaux à portée partielle, comme dans le cas du Mercosur²³. Le cadre institutionnel restait simple et était formé exclusivement par les exécutifs, mais il comportait déjà un secrétariat permanent, situé à Montevideo, capable d'offrir un support administratif aux négociations entre les États. Bien qu'il existait dans quelques secteurs la reconnaissance du besoin de doter l'intégration régionale d'une dimension politique, la conjoncture autoritaire empêchait une prise en compte réelle de ce point²⁴. Pendant ces premières années, des efforts ont été faits pour masquer les difficultés sous des euphémismes tels que « intégration plurielle » ou « pluralité idéologique », imaginés pour affirmer que des régimes dictatoriaux et démocratiques pouvaient coexister s'ils ne cherchaient que des avantages commerciaux²⁵. Dans la pratique, les projets d'intégration ont été marqués par le même déficit démocratique qui touchait la plupart des pays latino-américains à l'époque.

²² MEDEIROS, Marcelo. *La genèse du Mercosud*. Paris: L'Harmattan, 2000. p. 104.

²³ *Ibid.*, p. 108.

²⁴ DE RIZ, Liliana. Los partidos políticos y la integración de América Latina. *Integración Latinoamericana*, v. 16, n. 169, julio 1991, p. 3.

²⁵ VACCHINO, Juan Mario. Are Latin America's integration processes democratic? *Trade and Development*, n. 66, September-December 2002, p 2.

Les membres du pouvoir législatif ont été les premiers à dénoncer cette limitation. Réunis à Lima en 1964, 160 parlementaires de 14 pays latino-américains ont constitué le Parlement latino-américain (Parlatino), « une institution démocratique, permanente, représentative de toutes les tendances politiques, chargée de stimuler, harmoniser et canaliser le mouvement vers l'intégration »²⁶. Le Parlatino, sans personnalité juridique, organisait des réunions périodiques itinérantes qui permettaient à des députés et sénateurs de différents pays de se rencontrer et de débattre des processus d'intégration, de la démocratie et d'autres sujets qui le plus souvent ne pouvaient pas être débattus dans l'arène domestique. Les parlementaires justifiaient l'existence d'un tel parlement en soulignant ses différences par rapport aux organes exécutifs de l'intégration : « *le Parlement latino-américain est une entité politique, le ciment, l'union, l'ingéniosité, la créativité des politiques à travers les parlementaires. L'intégration est surtout une œuvre politique, car elle est une œuvre qui se projette vers le futur. Ce n'est pas une œuvre administrative, pour le présent. C'est une œuvre pour le futur* »²⁷. Même si elle n'était prise au sérieux par aucun régime autoritaire, cette assemblée représentait un des rares lieux de délibération à l'époque et un symbole de la continuité de l'idéal démocratique et du désir de coopération dans la région²⁸. « *L'idée d'intégration est, avec la dévotion à la liberté politique, la croyance la plus ancienne et la plus touchante aspiration de nos peuples* »²⁹. Par ailleurs, les études conduites par les commissions du Parlatino fournissaient aux parlements nationaux, dépourvus d'un support technique adéquat, des informations sur la situation politique régionale et internationale³⁰. À partir de 1974, l'institution a reçu un fort soutien du Parlement européen qui, avide de légitimation internationale, a commencé à organiser des conférences interparlementaires tous les deux ans. Sous les auspices du Parlatino sont nés le Parlement andin (Parlandino) en 1979, le Parlement centroaméricain (Parlacen) en 1987 et l'Assemblée des parlementaires des Caraïbes en 1989, organes délibératifs de la Communauté

²⁶ JIMÉNEZ BARROS, Alfredo. El Parlamento Latinoamericano frente al desarrollo y la integración de América Latina. *Contato*, ano 1, n. 4, julho-setembro 1999, p. 154.

²⁷ GUIMARÃES, Ulysses. *La Communauté économique latino-américaine* [conférence réalisée en 2 octobre 1971 dans la Commission des affaires étrangères de la Chambre des députés du Brésil par le député Ulysses Guimarães]. Brasília: Congrès national, 1972[?], p. 10.

²⁸ DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America*, op. cit., p. 137.

²⁹ Parlatino. ¿Que es el Parlamento Latinoamericano?, 1992[?], p. 13.

³⁰ Cf. SENA, Adalberto. *A instituição parlamentar na América Latina: realidades e perspectivas* [rapport de la Commission d'intégration politique du Parlatino, réunie à Santiago le 4-8 juillet 1971, au Sénat brésilien]. Brasília: Congrès national, 1971.

andine, du Système d'intégration centroaméricain et de la Communauté des Caraïbes, respectivement.

La formalisation du Parlatino n'est survenue qu'en 1987, avec l'ouverture démocratique. Malgré son histoire et l'expérience accumulée, les chancelleries ont laissé entendre qu'elles étaient les responsables pour la négociation de son Traité d'institutionnalisation et qu'elles n'accepteraient pas un texte déjà mis au point par les parlementaires³¹. Ce genre de réaction n'a pourtant pas empêché la politisation du régionalisme et le mouvement pour la revitalisation du rôle international des pouvoirs législatifs nationaux pendant les années 1980. À l'époque, des partis politiques de différentes idéologies soutenaient l'idéal de l'intégration dans leurs programmes³². Une fois que leurs membres ont accédé aux chambres représentatives grâce aux élections directes, ils ont pu défendre leurs idées et accompagner attentivement les négociations. Cette situation reflète une dualité caractéristique de la période de re-démocratisation : d'un côté, les parlements reprenaient leur place dans le système politique et voulaient utiliser leurs compétences dans tous les domaines ; de l'autre, les exécutifs s'étaient habitués au monopole des affaires étrangères et à travailler sans le contrôle des pouvoirs législatifs.

La participation au Parlatino a servi de base pour les parlementaires des pays du Mercosur pour le suivi de la dynamique d'intégration. Les origines du bloc se trouvent dans les démarches coopératives entreprises par l'Argentine et le Brésil à la moitié des années 1980. Ces initiatives ont été stimulées commercialement par les règles de l'ALADI et politiquement par le processus de collaboration qui s'est installé parmi les pays latino-américains depuis les réunions en vue de la pacification de l'Amérique centrale et celles pour surmonter la crise de la dette extérieure³³. Si l'on ajoute la Guerre des Malouines entre l'Argentine et le Royaume-Uni en 1982, on conclut que ces événements ont marqué le profil innovateur de la diplomatie latino-américaine post-Guerre froide : coordination des politiques, non-intervention et respect de l'autonomie nationale, responsabilité de l'équilibre politique régional et non-alignement sur les

³¹ DRUMMOND, Maria Claudia. Considerações acerca da dimensão parlamentar das experiências de integração latino-americanas. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano XLVII, n. 93-94, julho-dezembro 1994, p. 99.

³² MONTORO, André Franco. Dimensión política de la integración latinoamericana en el viraje del siglo. *Integración Latinoamericana*, v. 16, n. 169, julio 1991, p. 35.

³³ MEDEIROS, Marcelo. *La genèse du Mercosud*, op. cit., p. 146.

orientations nord-américaines³⁴. Dans ce contexte de concertation, en 1984 le président argentin a invité le candidat démocrate aux élections présidentielles brésiliennes à une réunion sur les moyens de défendre la démocratie. Un an après, les présidents des deux pays se sont réunis à Foz do Iguacu, près de la triple frontière Argentine-Brésil-Paraguay, afin de signer deux déclarations de coopération qui sont considérées comme les actes de fondation du Mercosur : la première sur l'usage pacifique de l'énergie nucléaire et l'autre sur le développement économique et la consolidation de la démocratie. La collaboration entre l'Argentine et le Brésil a contribué à minimiser la rivalité historique entre les deux pays les plus importants de l'Amérique du sud. « À l'époque nous savions que pour concevoir le Mercosur il faudrait déconstruire la froideur du Brésil avec l'Argentine, cette thèse que [les États-Unis] ont disséminée selon laquelle une guerre entre eux était inévitable. [...] Pendant plus de cent ans, la moitié de l'armée brésilienne était stationnée à la frontière avec l'Argentine, [...] l'inévitabilité de la guerre, on nous a vendu ça »³⁵. La formation de l'axe Brasília-Buenos Aires a aussi lancé un nouveau mouvement vers l'intégration : une fois qu'il s'est constitué sur ce noyau basique d'agglomération, « le Mercosur n'est pas une régionalisation entre les autres, c'est la régionalisation fondamentale de l'Amérique du sud »³⁶.

Le Traité d'intégration, coopération et développement, signé en 1988, a formalisé le début de la libéralisation commerciale et a prévu une coordination des politiques économiques et sociales. L'article premier présente l'objectif de la consolidation du processus d'intégration et la création d'un espace économique commun entre les deux pays. Dans son article 8, le Traité a créé une Commission parlementaire conjointe d'intégration, formée par douze parlementaires de chaque État nommés par leurs chambres respectives pour un mandat de deux ans. Cette Commission était chargée d'apprécier, de manière consultative, les accords spécifiques dérivant du Traité avant qu'ils ne soient envoyés aux parlements nationaux. L'intention des négociateurs d'impliquer les parlements dans l'intégration apparaît par ailleurs dans deux autres articles qui font mention de la nécessité d'approbation des décisions par les législatifs

³⁴ MALLMANN, Maria Izabel. *Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia regional na América Latina*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008. p. 55.

³⁵ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

³⁶ METHOL FERRÉ, Alberto. Mercosur o muerte. *Cuadernos de Marcha*, julio-agosto 2001, p. 43.

nationaux. Le Traité encourage aussi la communication entre la Commission d'exécution et la Commission parlementaire. Le simple fait qu'un accord international fasse mention des pouvoirs législatifs dans quatre de ses douze articles est déjà un symptôme de la période de démocratisation vécue à l'époque. La logique circulaire intégration-développement-démocratie semble se confirmer : les présidents considéraient l'intégration comme un instrument de développement économique, ce qui constituait un outil pour la consolidation de la démocratie ; la démocratie, à son tour, devait renforcer l'intégration³⁷.

La participation des législateurs à ce stade pouvait faciliter l'internalisation postérieure des accords, mais les exécutifs, face à des parlements affaiblis pendant des décennies, n'avaient pas besoin d'un tel support pour assurer la ratification des traités. L'implication des parlements au moment du rapprochement Argentine-Brésil renfermait ainsi un double objectif de la part des présidents : affirmer la démocratie représentative au niveau national et éviter le déficit démocratique au niveau régional. Même si la Commission parlementaire n'avait que des fonctions consultatives, la participation des parlementaires à la prise de décision leur permettait au moins de connaître le contenu des négociations et d'en délibérer³⁸. Dans des parlements en reconstruction, cette compétence a impliqué la mise à disposition de certains membres pour traiter les questions régionales et la constitution d'un corps administratif, voire technique, pour appuyer le travail parlementaire. Cette forme d'organisation en faveur du régionalisme, structurelle et humaine, est restée présente dans les pouvoirs législatifs nationaux même avec la diminution de leur rôle lors de la signature du Traité d'Asunción en 1991.

3.2. Les limites de la CPC : la place marginale des parlementaires dans la construction du Mercosur

Le début des années 1990 a apporté des changements politiques significatifs aux pays du Mercosur. Des forces politiques néolibérales sont arrivées au pouvoir en Argentine, au Brésil et en Uruguay. Cette vague a atteint aussi le Paraguay où, en dépit

³⁷ DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America*, op. cit., p. 74.

³⁸ DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos de integração*. Brasília: Senado Federal, 2010. p. 316.

du maintien du Parti Colorado au gouvernement, la fin de la dictature a accéléré l'internationalisation du pays, qui a pris la forme d'une conversion aux politiques néolibérales. L'environnement étant beaucoup moins hostile à la démocratie que quelques années auparavant, la construction d'un réseau de solidarité démocratique régional n'était plus prioritaire³⁹. Le Mercosur est donc né avec une dimension commerciale accentuée et sans dispositions relatives à la protection de la démocratie (3.2.1). Ainsi, il n'est pas surprenant que sa Commission parlementaire ait failli être exclue du traité constitutif et ait été dotée de fonctions minimales (3.2.2).

3.2.1. *L'institutionnalisation du marché commun*

Le Mercosur a été créé en 1991 par la signature du Traité d'Asunción entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay. L'accord prévoyait l'établissement d'un marché commun qui impliquait la libre circulation des biens, services et facteurs de production, un tarif douanier commun et une coordination des politiques macro-économiques clés. Ceci demandait l'adoption d'une politique commerciale commune envers les États tiers et l'harmonisation des positions au sein des instances internationales, ainsi que de règles claires limitant la concurrence entre les États membres. Le marché commun devait être institué graduellement pendant une période de quatre ans au moyen d'un programme de libération linéaire des échanges fondé sur la réduction progressive des barrières tarifaires et non tarifaires. Il a été reconnu au Paraguay et à l'Uruguay le droit d'appliquer certaines dispositions à un rythme différencié. La période de transition, qui devait s'achever en 1994, a été marquée par la mise en place d'un cadre institutionnel provisoire et d'un système *ad hoc* de résolution des différends⁴⁰.

L'accent ayant été mis sur le volet commercial, les institutions ont été conçues simplement comme des instruments de l'intégration économique. « *Cela révèle l'intention de doter le Mercosur d'une structure flexible, adaptable à la concrétisation des objectifs, afin d'éviter qu'une rigidité bureaucratique ne se transforme en obstacle*

³⁹ DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America*, op. cit., p. 76.

⁴⁰ Annexe III du Traité d'Asunción, substitué en décembre 1991 par le Protocole de Brasília.

formel pour la pleine constitution d'un marché commun »⁴¹. Dans une période d'internationalisation du capital et de formation d'entreprises transnationales, il était nécessaire de consolider un marché intérieur afin de créer des conditions favorables à l'insertion des États dans le système économique international. Cette stratégie, cohérente avec l'orientation idéologique des gouvernements élus entre 1989 et 1990, engendrait à court terme la subordination des sphères politiques aux orientations économiques libérales et, à moyen terme, l'augmentation des inégalités industrielles et productives déjà existantes entre les pays de la région. Dans ce sens, le nouveau régionalisme constitue un processus multidimensionnel d'ouverture économique qui s'est articulé avec les tendances lourdes de la globalisation⁴² : des acteurs financiers globaux ont infusé la logique de marché dans le régionalisme protectionniste des années 1960⁴³. Par conséquent, la prise en compte de la dimension parlementaire n'était pas à l'ordre du jour des négociateurs. Une délégation parlementaire de chaque pays membre a néanmoins été invitée à la cérémonie de signature du Traité et « *c'était sous la pression de ces parlementaires que le Traité d'Asunción a créé la Commission parlementaire. [...] Il y a eu une pression et ça a été ajouté au moment de la réunion* »⁴⁴. « *La Commission parlementaire conjointe a été créée par le dernier article du Traité d'Asunción, comme s'ils avaient oublié qu'il fallait mettre une patte parlementaire dans l'accord* »⁴⁵. Comme les traités fondateurs et des accords futurs visant à la mise en place du marché commun auraient besoin d'une ratification parlementaire, les exécutifs ont vite compris la nécessité d'inclure les organes législatifs, au moins de façon rhétorique.

Les asymétries économiques et les différentes positions géopolitiques des pays du Mercosur indiquent que les négociations sur l'intégration ne représentaient pas les mêmes enjeux pour les quatre membres⁴⁶. Pour les leaders du Paraguay et de l'Uruguay, le Mercosur signifiait un moyen de perpétuer les liens économiques avec l'Argentine et le Brésil, d'augmenter leurs marchés de consommateurs et de bénéficier de transferts de

⁴¹ MENEM, Carlos. *Qué es el Mercosur?* 2e. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1998. p. 91.

⁴² HETTNE, Björn; INOTAI, András. *The new regionalism: implications for global development and international security*. Forssan Kirjapaino Oy: UNU/WIDER, 1994. p. 69.

⁴³ SPINDLER, Manuela. New regionalism and the construction of global order. *Working Papers of the Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation*, University of Warwick, n. 93, 2002, p. 25.

⁴⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁴⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁴⁶ MEDEIROS, Marcelo. *La genèse du Mercosur*, op. cit., p. 161-163.

technologies. Les élites politiques argentines cherchaient à accroître les avantages compétitifs de ses industries et à obtenir un marché élargi capable d'employer sa force de travail et d'absorber ses exportations de produits industrialisés, mais aussi à coordonner avec le Brésil une stratégie d'insertion dans la globalisation. Le gouvernement brésilien était, quant à lui, intéressé par la création d'un outil institutionnel capable de préparer l'entrée du pays dans les circuits commerciaux internationaux et par la constitution d'un bastion diplomatique puissant et légitime sous son leadership. Accessoirement, les élites économiques brésiliennes voulaient aussi promouvoir les échanges commerciaux avec leurs voisins, mais dans le cas de ce pays, en raison de sa structure économique diversifiée, le Mercosur représentait plutôt une tactique d'affirmation de son hégémonie qu'une question de survie économique. Malgré les imperfections du processus, ces attentes ont été plus ou moins comblées pendant les premières années du Mercosur : le commerce régional a augmenté de presque 30% entre 1991 et 1997 et les exportations vers le reste du monde ont été multipliées par trois ; l'investissement extérieur a augmenté dans une proportion similaire, le Mercosur obtenant une visibilité internationale considérable dans un court laps de temps ; le Mercosur s'est doté de capacités de continuité dans les agendas gouvernementaux et « d'irradiation spontanée », touchant, au-delà de l'économie, toutes les politiques publiques des pays membres⁴⁷.

Le Protocole d'Ouro Preto, signé en 1994, a confirmé les lignes générales du projet défini à Asunción. Malgré la création de nouveaux organes, il s'agissait toujours d'un bloc intergouvernemental dont la modestie institutionnelle reflétait le principe de fonctionnalité qui avait guidé ses fondateurs : la forme suit la fonction⁴⁸. Cette malléabilité faisait référence, en fait, à la recherche d'un profit maximal à partir d'un compromis minimal, vu que le Mercosur ne devait pas représenter un obstacle aux ambitions du Brésil de devenir un *global trader*⁴⁹. Les décisions continuaient à être prises de manière consensuelle avec la présence de tous les États membres. Le Mercosur n'avait pas de compétences supranationales et ses normes n'étaient pas directement

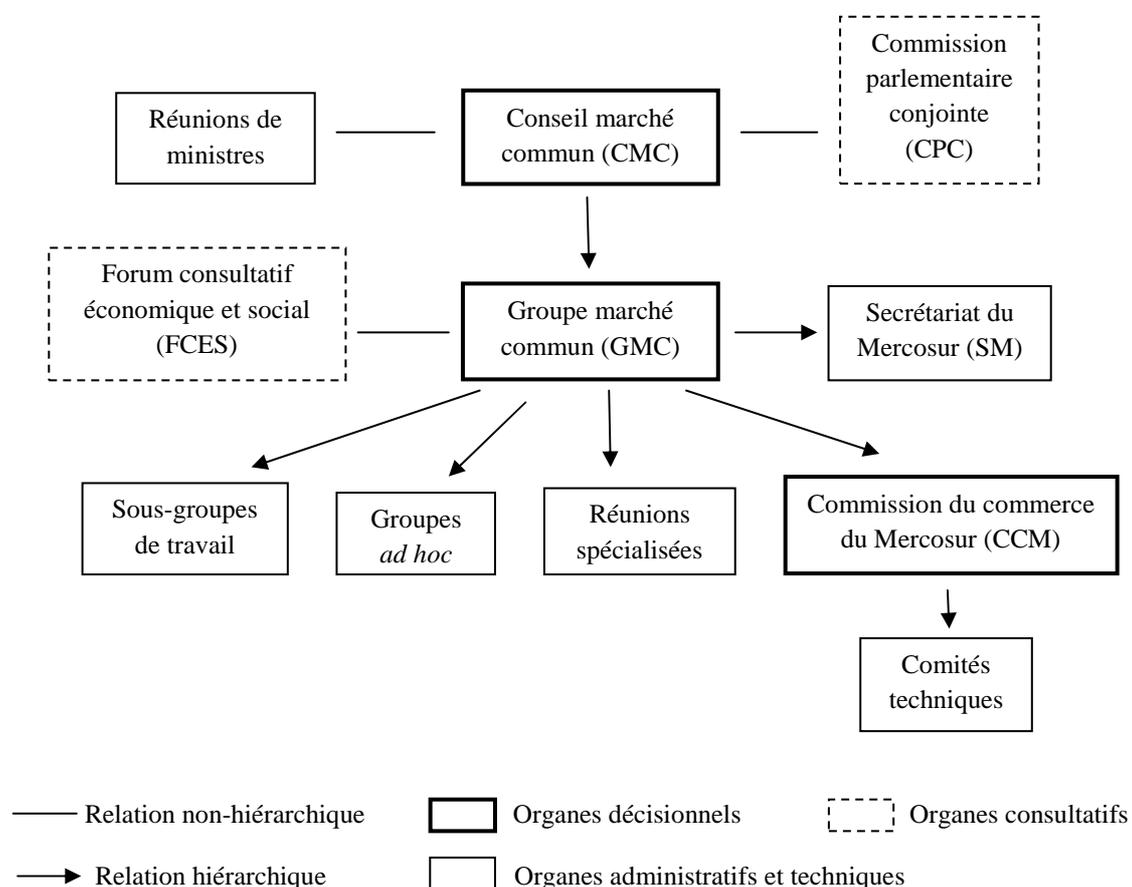
⁴⁷ HIRST, Monica. Atributos e dilemas políticos do Mercosul. *Cadernos do Fórum Euro-latino-americano*, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais de Lisboa, fevereiro 2001, p. 5.

⁴⁸ DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America*, op. cit., p. 94.

⁴⁹ VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003. p. 84.

applicables, devant être internalisées dans les systèmes juridiques nationaux, ce qui donnait au droit du Mercosur un caractère plutôt faible qu'obligatoire⁵⁰. En ce qui concerne l'intégration économique, l'union douanière ne s'est pas concrétisée dans le délai initialement prévu suite aux résistances des secteurs protectionnistes nationaux, engendrant une souplesse qui fait que les États membres s'écartent des règles communes, surtout dans les périodes difficiles⁵¹. Par ailleurs, le bloc n'avait pas encore pris de mesures sérieuses afin de promouvoir la libre circulation des services, capitaux et travailleurs. La structure institutionnelle définie à Ouro Preto est présentée dans la figure 3.

Figure 3. Structure institutionnelle du Mercosur en 1994



Source : adaptation de MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In: LAURSEN, Finn (ed). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. London: Ashgate, 2003. p. 55 et OLIVEIRA, Marcelo. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesse brasileiros*. São Paulo: Editora da UNESP, 2003. p. 99.

⁵⁰ VENTURA, Deisy. *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996. p. 59.

⁵¹ SANTANDER, Sebastian. *Le régionalisme sud-américain, op. cit.*, p. 83.

Le Conseil marché commun, formé par les ministres des affaires étrangères, est le principal organe du Mercosur, responsable pour les directives politiques de l'intégration. Une fois par semestre il se réunit sous la coordination des présidents des États membres pour le sommet du bloc. La présidence du Mercosur, d'une durée de six mois, revient à chaque pays membre selon un système de rotation alphabétique. En plus des ministres des affaires étrangères, d'autres ministères, comme ceux de l'éducation, du travail, de l'économie, de la santé, de la culture etc., se réunissent périodiquement pour évaluer l'impact de l'intégration sur les politiques publiques relevant de leur compétence. Le Groupe marché commun et la Commission du commerce sont les organes exécutifs du Mercosur, formés par des représentants des corps diplomatiques, des ministères de l'économie et des banques centrales, sous la coordination des premiers. Ils ont respectivement pour tâche de surveiller et proposer des mesures pour l'institution du marché commun et de formuler la politique commerciale. La structure du Groupe inclut une infinité d'organes itinérants chargés d'appuyer son travail dans des domaines spécifiques tels que l'énergie, l'industrie, le transport, le tourisme, la communication, etc. Le Forum consultatif économique et social représente les secteurs productifs et les syndicats et peut faire des recommandations au GMC. Il a été créé à Ouro Preto grâce aux pressions des organisations syndicales, qui suivaient les pas de l'intégration depuis les années 1980. Le Secrétariat, situé à Montevideo, est chargé de gérer la documentation du bloc et de fournir un appui fonctionnel aux autres organes. Il importe de souligner l'absence d'institution représentative des gouvernements locaux, situation qui a amené quelques villes du Mercosur à organiser un réseau autonome en 1995, le Mercociudades. La structure du Mercosur ne comportait pas non plus d'organe judiciaire, chargé de veiller à l'application des normes et résoudre les conflits. Le Protocole d'Ouro Preto a maintenu le système de règlement des différends établi par le Protocole de Brasília, selon lequel les litiges commerciaux impossibles à résoudre diplomatiquement seraient traités par des tribunaux *ad hoc*, constitués par des arbitres indiqués par les États.

Cette structure extrêmement intergouvernementale n'offre aucune autonomie à l'organisation régionale et place toutes les décisions dans les sphères exécutives des pays membres. En effet, les seuls organes avec une compétence normative au sein du

Mercosur sont le Conseil (CMC), le Groupe (GMC) et la Commission du commerce (CCM). Le processus législatif comprend une multitude de forums qui présentent des propositions, techniques ou politiques, destinées à influencer les décisions du CMC, les résolutions du GMC et les directives de la CCM⁵². L'illisibilité de ce processus est due au manque de consistance des normes qui le régulent et aux problèmes de coordination des sujets repartis entre les différentes divisions des administrations publiques internes⁵³. Il s'agit aussi d'un processus hermétique dans la mesure où il empêche la participation de la société civile, des parlements, des pouvoirs locaux et d'une grande partie du secteur privé. « Parce qu'ils sont rattachés aux pouvoirs exécutifs, la prédominance des corps diplomatiques nationaux dans la conduite des intégrations économiques pose la question de la légitimité démocratique de l'intégration dans le cadre d'un débat universel et permanent »⁵⁴. À la faible participation sociale s'ajoute le manque de transparence concernant l'agenda, le contenu et les résultats des négociations. Cette situation engendre un déficit démocratique ayant des conséquences négatives sur l'information livrée à l'opinion publique relative à l'intégration⁵⁵. Les parlementaires n'ont pas tardé à comprendre ces failles et à demander, sans beaucoup de succès au départ, à participer davantage à la formulation des politiques du Mercosur. « *Le premier constat est que le Mercosur n'aura pas de résultats concrets s'il se maintient sous le contrôle du pouvoir exécutif et des organisations entrepreneuriales. Avec la presque exclusivité des initiatives venant de ce deux seuls agents, on peut conclure que se profile un chemin d'intégration sans âme, qui ne sera pas clairement ressenti par l'ensemble des populations des pays membres* »⁵⁶.

3.2.2. *Le fonctionnement de la CPC : organisation, acteurs, pouvoirs*

Au cours de la première année qui a suivi la conclusion du Traité d'Asunción, les parlementaires ont organisé trois rencontres afin de définir les bases de l'installation de

⁵² VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. *El proceso legislativo del Mercosur*. Montevideo: CPC, CARI, Konrad Adenauer Stiftung, 2004. p. 17.

⁵³ DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America*, op. cit., p. 96-99.

⁵⁴ VENTURA; Deisy. PEROTTI, Alejandro. *El proceso legislativo del Mercosur*, op. cit., p. 20.

⁵⁵ HIRST, Monica. Atributos e dilemas políticos do Mercosul, op. cit., p. 6.

⁵⁶ Íris de Araújo, parlementaire du Mercosur, compte rendu de la IX^e session plénière du Parlasur, 28 avril 2008, Montevideo. p. 19.

la CPC. Lors de la première réunion, les députés ont affirmé le caractère démocratique de l'intégration régionale et ont exhorté les chambres nationales à approuver le traité du Mercosur⁵⁷. Ils ont par ailleurs mis en place un groupe de travail, incluant aussi des sénateurs, chargé de discuter du fonctionnement et des attributions de la CPC. La Commission a été officiellement installée en septembre 1991, pendant la deuxième réunion, dont le document final manifestait « *la décision politique de créer le Parlement du Marché commun du sud pour avancer vers les objectifs d'intégration de nos peuples* »⁵⁸. Les premières règles de fonctionnement ont été établies lors de cette réunion : chaque pays avait droit à une délégation de huit députés et huit sénateurs, qui devaient se réunir au moins quatre fois par an après convocation de la présidence, quadripartite et rotative, formée par un représentant de chaque État (un président et trois vice-présidents). L'approbation du règlement de la CPC est survenue à la troisième réunion, ce qui veut dire que, huit mois après sa constitution, le Mercosur comportait déjà un organe parlementaire en fonctionnement avec des dispositions légales claires en termes d'organisation et de pouvoirs.

Les partisans de la CPC étaient soucieux de trouver une place pour les parlements dans le projet d'intégration en marche afin de les consolider en tant qu'institutions politiques au niveau national. Pour ce faire, le Mercosur pouvait les aider de deux façons. D'abord, la reconnaissance du rôle des parlements au niveau régional légitimait ces institutions sur le plan domestique et les protégeait, au moins en théorie, de violations constitutionnelles de la part de l'exécutif. Les législatures étaient encore jeunes dans les pays du Mercosur : si d'un côté la démocratie n'était plus une nouveauté elle ne constituait pas un principe tout à fait solidifié non plus. En face de l'autoritarisme récent de la région, où les exécutifs concentraient les décisions et gouvernaient presque seuls, il était question pour les parlements de s'affirmer en tant que pouvoir de l'État. Lors des premières rencontres de la CPC, les parlementaires ont fait connaître cette perspective au moyen d'affirmations telles que « *le Mercosur peut exister seulement avec la démocratie comme style de vie de ses pays membres* »⁵⁹ ; « *les pouvoirs législatifs comme expression de la volonté populaire sont des protagonistes*

⁵⁷ Procès-verbal de la I Réunion des parlementaires du Mercosur, Asunción, 8 mai 1991.

⁵⁸ Procès-verbal de la II Réunion des parlementaires du Mercosur, Buenos Aires, 20 septembre 1991.

⁵⁹ Procès-verbal de la I Réunion des parlementaires du Mercosur, Asunción, 8 mai 1991.

indispensables à la formation du Mercosur »⁶⁰ ; « il faut institutionnaliser la volonté politique des parlementaires des quatre pays de participer activement au processus d'intégration du Mercosur »⁶¹.

En second lieu, les parlements avaient besoin de se montrer utiles aux yeux des citoyens, qui s'étaient habitués à leur absence et qui craignaient les coûts de la démocratie et son inefficacité dans le contrôle de l'économie. Il fallait donc être en mesure de correspondre aux attentes des acteurs économiques et sociaux et à leurs demandes vis-à-vis du projet régional. Les parlements souhaitaient avoir un statut central dans la structure du Mercosur afin de pouvoir se présenter en tant qu'un moyen de communication entre les instances décisionnelles du bloc et les citoyens. En ce qui concerne l'économie, il s'agissait de défendre les intérêts des compagnies locales, qu'ils soient relatifs aux tarifs douaniers, aux subventions à l'exportation ou à l'ouverture des marchés. *« J'ai toujours cru dans la nécessité pour nous les Brésiliens, et aussi pour l'Amérique latine, que la région unisse sa force économique en face du monde »⁶². « Dans un monde globalisé et chaque jour plus globalisé, [...] si un pays n'est pas groupé dans un bloc il n'a aucune force commerciale. Les relations bilatérales du Brésil avec les autres pays sont très faibles, car soumises à plein de contraintes, beaucoup de taxes. Si on discute de ces relations commerciales en tant que bloc, c'est différent. Le bloc a de la force, il représente une population beaucoup plus importante, ce sont plusieurs pays négociant, c'est un marché commercial intéressant parce qu'il s'élargit à mesure que le bloc grandit »⁶³. « Le Mercosur a un potentiel très important d'échange d'expériences et d'intégration économique. [...] Je représente [un secteur industriel] et concernant les ventes à l'Argentine, au Chili... il y a des échanges commerciaux très importants, mon intérêt est beaucoup lié à ces échanges »⁶⁴. « Si nous imaginons le Mercosur, nous avons les principales exportations de viande du monde. [...] En plus nous industrialisons ces produits... si nous acceptons de travailler vraiment comme région, nous pourrions présenter tout ça au monde, fixer les prix et revaloriser notre produit »⁶⁵. « Dans le cas du Paraguay et de l'Uruguay, par exemple,*

⁶⁰ Procès-verbal de la II Réunion des parlementaires du Mercosur, Buenos Aires, 20 septembre 1991.

⁶¹ Procès-verbal de la II Réunion des parlementaires du Mercosur, Buenos Aires, 20 septembre 1991.

⁶² Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

⁶³ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

⁶⁴ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

⁶⁵ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, mars 2009.

des pays aux dimensions restreintes, si on est seul dans le monde c'est très difficile de rivaliser, mais avec un groupe formé par des pays de différentes natures... ça c'est le fondement du Traité d'Asunción, essayer de tirer profit de la globalisation au moyen du régionalisme ouvert, chercher à rapprocher les volontés des pays, chercher des marchés internes [...], négocier et s'établir de façon plus efficace dans le monde, c'est ça ce qu'on cherche vraiment »⁶⁶. « Beaucoup disent que le Mercosur ne sert à rien. On a vécu cela de près en voyant comme nos produits avaient du mal à traverser la frontière, donc beaucoup de produits se sont détériorés, voire détruits parce qu'ils s'arrêtaient à la frontière à cause des barrières. Donc qui est-ce qui nous interpelait ? Les producteurs primaires »⁶⁷.

Dans le cas des acteurs sociaux, il fallait surtout traiter les questions relevant de l'harmonisation des législations relatives au droit du travail, à la sécurité sociale et à l'éducation. Le développement des régions frontalières, en tant que zones sensibles et stratégiques pour l'intégration, était aussi à l'ordre du jour pour les parlementaires. *« C'est ça un projet d'intégration : chercher des voies ou politiques publiques qui aident à maintenir la qualité de vie de nos peuples. Dans nos peuples les asymétries économiques sont très importantes [...] [il nous faut] des politiques de développement communes qui renforcent nos nations, [...] il serait bien que le Paraguay ait un bon système d'éducation, de santé, de contrôle sanitaire, de coopération scientifique »⁶⁸. « Le Mercosur doit être le Mercosur des peuples. Le citoyen du Mercosur doit sentir que le Mercosur lui apporte des bénéfices. Nous pourrions établir une norme selon laquelle les ministères d'éducation feraient mener une étude sur les titres universitaires, [...] la seule obtention d'un titre nous donnerait une habilitation à travailler n'importe où dans le Mercosur. [...] Nous avons en Argentine une épidémie de dengue en ce moment, combien est-ce que ça nous coûte ? [...] C'est un problème régional. Ne devrait-on pas faire une lutte conjointe dans ce thème ? Ne provoque-t-on ou n'accentue-t-on le problème à cause de l'absence d'une politique commune ? »⁶⁹. « Le renforcement du Mercosur peut améliorer les conditions de vie à nos frontières. On dispose déjà d'un document qui représente une grande avancée, c'est la carte du*

⁶⁶ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Montevideo, mars 2009.

⁶⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Montevideo, mars 2009.

⁶⁸ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Montevideo, mars 2009.

⁶⁹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, mars 2009.

citoyen frontalier »⁷⁰. « Les pays doivent se protéger et bénéficier de la solidarité des membres du Mercosur. C'est une voie vers la solidarité, sinon ce n'est pas viable. [...] Il faut que nous réfléchissons comment offrir aux citoyens d'Uruguay, Paraguay, Argentine ou Brésil des conditions de vie comportant les mêmes possibilités d'éducation, d'accès à la santé, à l'emploi, au logement »⁷¹.

Le règlement de 1991 de la CPC a maintenu le nombre de membres à seize par pays, qui devaient être choisis exclusivement parmi les parlementaires dans l'exercice de leur mandat national. Le mandat régional devait durer au moins deux ans, mais la décision finale sur la durée et sur les modes de désignation a été laissée aux parlements nationaux. Les réunions ont été réduites à deux par an, sauf convocation extraordinaire des quatre présidents qui formaient le bureau (tableaux 8 et 9). Les sessions, normalement ouvertes au public, avaient lieu de façon alternée dans chacun des États, selon la présidence relative au semestre en cours. Le quorum pour la réalisation des réunions dépendait de la présence des délégations de tous les États membres ; pour la prise de décision, qui était consensuelle, il fallait la présence de la majorité des membres de chaque délégation. Le bureau était assisté par les quatre vice-présidents et par quatre secrétaires, dont le secrétaire général rotatif, de la même nationalité que celle du président, chargé de l'élaboration des procès-verbaux et de l'organisation de la documentation de la Commission. Le règlement fait mention de la possibilité de création d'un secrétariat permanent, ou, plus simplement, de la possibilité laissée au bureau d'instituer un groupe de support technique, en général formé par des fonctionnaires du parlement de l'État exerçant la présidence. Le caractère extrêmement intergouvernemental de ces propositions neutralisait toutefois une des principales fonctions de toute institution parlementaire, le vote, empêchant ainsi la politisation de la délibération et les conflits pour le pouvoir dans l'assemblée⁷².

Tableau 8. Réunions plénières de la Commission parlementaire conjointe

I Réunion des parlementaires du Mercosur	7-8 mai 1991	Asunción
II Réunion des parlementaires du Mercosur	19-21 septembre 1991	Buenos Aires

⁷⁰ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

⁷¹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, mars 2009.

⁷² MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. Paramentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional*, v. 27, n. 2, 2005, p. 398.

III Réunion de parlementaires du Mercosur	6-7 décembre 1991	Montevideo
I Session plénière	21-22 mai 1992	Córdoba
Session de transmission de la présidence	23 juin 1992	Brasília
II Session plénière	4-5 mars 1993	Brasília
III Session plénière	30 juin-2 juillet 1994	Mendoza
IV Session plénière	15-17 décembre 1994	Brasília
V Session plénière	3-6 août 1995	Asunción
VI Session plénière	4-7 décembre 1995	Piriápolis
VII Session plénière	23-25 juin 1996	San Luis
VIII Session plénière	17 décembre 1996	Fortaleza
IX Session plénière	16-18 juin 1997	Asunción
X Session plénière	12-15 décembre 1997	Montevideo
XI Session plénière	22 juillet 1998	Buenos Aires
XII Session plénière	8-9 décembre 1998	Rio de Janeiro
XIII Session plénière	13-15 juin 1999	Asunción
XIV Session plénière	6-8 décembre 1999	Montevideo
XV Session plénière	27-28 juin 2000	Santa Fé
XVI Session plénière	6-9 novembre 2000	Porto Alegre
XVII Session plénière	19-21 juin 2001	Asunción
XVIII Session plénière	20 décembre 2001	Montevideo
XIX Session plénière	4 juillet 2002	Buenos Aires
XX Session plénière	4-5 décembre 2002	Brasília
XXI Session plénière	17 juin 2003	Asunción
XXII Session plénière	14-15 décembre 2003	Montevideo
XXIII Session plénière	6-7 juillet 2004	Puerto Iguazú
XXIV Session plénière	15-16 décembre 2004	Belo Horizonte
XXV Session plénière	17-18 juin 2005	Asunción
Session extraordinaire	11 octobre 2005	Buenos Aires
XXVI Session plénière	7-8 décembre 2005	Montevideo
XXVII Session plénière	19-20 juillet 2006	Córdoba
Réunion des délégués des parlements nationaux	14 décembre 2006	Brasília

Source : données récoltées par l'auteur sur la base de Secretaria Administrativa Permanente de la Comision Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Recopilación documental, 1991-2002, v. 1-5, Montevideo.

Tableau 9. Réunions du bureau de la Commission parlementaire conjointe

25 mars 1992	Foz do Iguaçu
10-11 août 1993	Asunción
3 décembre 1993	Montevideo
9-10 mai 1996	Buenos Aires
31 octobre-1 novembre 1996	Florianópolis
21 avril 1997	Asunción

31 octobre 1997	La Paloma
3-5 mars 1998	Buenos Aires/Asunción
2 juin 1998	Buenos Aires
13 novembre 1998	Campo Grande
20 mai 1999	Asunción
11 novembre 1999	Montevideo
6 juin 2000	Buenos Aires
23 août 2000	São Paulo
13-15 décembre 2000	Florianópolis
11-12 avril 2002	Buenos Aires
4 mars 2004	Montevideo
20 mai 2004	Montevideo

Source : données récoltées par l'auteur sur la base de Secretaria Administrativa Permanente de la Comision Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Recopilación documental, 1991-2002, v. 1-5, Montevideo.

La CPC pouvait établir des sous-commissions de travail, dont le nombre variait constamment : douze dans le règlement de 1991, huit dans le règlement de 1995 et dix-sept en 2001 (tableau 10). Il n'y avait pas de régularité dans les réunions des sous-commissions, qui fonctionnaient seulement de façon *ad hoc*, sans permettre la spécialisation des parlementaires ou le développement de leurs compétences⁷³. En effet, la procédure législative interne de la CPC ne s'organisait pas autour des sous-commissions : les sujets arrivés à la Commission étaient simplement distribués à quatre rapporteurs, un par État, dont les rapports étaient débattus lors de la session plénière. Les thèmes des sous-commissions correspondaient tous aux sous-groupes de travail établis par le Traité d'Asunción, sauf quatre : politiques du travail, environnement, relations institutionnelles et affaires culturelles, qui constituaient des innovations apportées par les parlementaires. Parmi le nombre limité de réunions des sous-commissions enregistrées par la CPC, la sous-commission pour les politiques du travail a eu une place importante (tableau 11). Ceci est dû aux pressions de la Coordination des centrales syndicales du Cône sud (CCSCS), organisation créée en 1986 pour défendre la démocratie et articuler une action concertée des pays du Cône sud face à la dette extérieure. La Coordination a suivi activement les premiers pas de l'intégration régionale et a influencé le profil institutionnel du Mercosur, travaillant à la création du

⁷³ *Ibid.*, p. 398.

sous-groupe d'emploi et de relations du travail au sein du GMC en 1992 et du Forum consultatif économique et social du Mercosur en 1994.

Tableau 10. Sous-commissions thématiques de la Commission parlementaire conjointe

Affaires commerciales
Affaires douanières et normes techniques
Politiques fiscales et monétaires
Transport
Politique industrielle et technologique
Politique agricole
Politique énergétique
Coordination de politiques macroéconomiques
Politiques du travail
Environnement
Relations institutionnelles et droit de l'intégration
Affaires culturelles

Source: article IV du règlement de la CPC (1991).

Tableau 11. Réunions des sous-commissions thématiques de la Commission parlementaire conjointe

Politiques du travail Politiques industrielles et technologiques	12-14 mai 1993	Buenos Aires
Politiques du travail Environnement	30 juin-2 juillet 1994	Mendoza
Politiques macroéconomiques Politiques du travail	31 octobre-2 novembre 1995	Colonia
Séminaire sur le travail des enfants	23 septembre 1997	Buenos Aires
Affaires institutionnelles Politiques macroéconomiques	7 décembre 1999	Montevideo

Source : données récoltées par l'auteur sur la base de Secretaria Administrativa Permanente de la Comision Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Recopilación documental, 1991-2002, v. 1-5, Montevideo (liste non-exhaustive).

Selon son règlement, la CPC avait des fonctions consultatives, délibératives et de formulation de propositions. Elle n'était pas dotée de pouvoirs décisionnels, ayant un

caractère de simple organe de liaison entre le Mercosur et les parlements nationaux⁷⁴. Ses principales attributions consistaient à demander des informations aux institutions du Mercosur, établir des relations de coopération avec des parlements ou d'autres organismes nationaux ou internationaux, formuler des suggestions au CMC et étudier l'harmonisation des normes nationales dans les aspects qui intéressait le projet d'intégration. Avec la signature du Protocole d'Ouro Preto, la CPC a obtenu de nouvelles fonctions qui n'ont pas, pourtant, modifié son profil consultatif (tableau 12). La Commission avait dorénavant la tâche d'accélérer les procédures internes dans les parlements nationaux pour que les normes arrêtées par les organes du Mercosur puissent entrer rapidement en vigueur. Par ailleurs, la fonction de contribuer à l'harmonisation des législations selon l'évolution de l'intégration a été reconnue par les exécutifs. Par conséquent, la session plénière de décembre 1994 a constitué un groupe d'études pour travailler sur les modifications nécessaires de son règlement⁷⁵. Celui-ci a été reformé en août 1995, et encore deux fois en 1997 et 2001.

Tableau 12. Fonctions de la Commission parlementaire conjointe

	1991-1994	1995-2006
Représentation		La Commission parlementaire conjointe est l'organe représentatif des parlements des États membres dans le cadre du Mercosur (Protocole d'Ouro Preto 1994).
Délibération	Établir des rapports avec des entités privées locales ou nationales et avec des organismes internationaux et solliciter des informations et de l'assistance si nécessaire (Règlement 1991). Établir des rapports de coopération avec des parlements de pays tiers et avec les institutions d'autres blocs d'intégration (Règlement 1991). Signer des accords de coopération et assistance technique avec des organismes publics et privés, nationaux, régionaux, supranationaux et internationaux (Règlement 1991).	Formuler des déclarations [sur des questions fondamentales de l'intégration, généralement relevant de la politique des États membres] (Règlement 1995).
Contrôle	Les pouvoirs exécutifs des États parties informeront les pouvoirs législatifs	

⁷⁴ BAPTISTA, Luiz Otávio. *O Mercosul, suas instituições e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998. p. 30.

⁷⁵ DRUMMOND, Maria Claudia. A Comissão Parlamentar Conjunta: origem e história. *Informativo Mercosul*, Brasília, n. 4, 1996, p. 4.

	<p>respectifs quant à l'évolution du Marché commun (Traité d'Asunción 1991). Accompagner la marche de l'intégration régionale et informer les parlements nationaux à ce propos (Règlement 1991). Solliciter auprès des institutions du Mercosur des informations concernant l'évolution de l'intégration, en particulier en ce qui concerne des plans et programmes politiques, économiques, sociaux et culturels (Règlement 1991).</p>	
Législation	<p>Formuler des recommandations sur la conduite de l'intégration et la formation du marché commun qui pourront être envoyées aux organes institutionnels du Mercosur (Règlement 1991). Conduire des études nécessaires à l'harmonisation des législations des États membres, suggérer des normes de droit communautaire et envoyer les conclusions aux parlements nationaux (Règlement 1991).</p>	<p>La Commission a pour tâche d'accélérer les procédures internes correspondantes dans les États membres, pour que les réglementations arrêtées par les organes du Mercosur puissent entrer rapidement en vigueur. De même, elle contribue à harmoniser les législations, en fonction de l'évolution de l'intégration. Le cas échéant, le Conseil demande à la Commission d'examiner les questions prioritaires (Protocole d'Ouro Preto 1994 et Règlement 1995). La Commission présente des recommandations au Conseil marché commun par l'intermédiaire du Groupe marché commun (Protocole d'Ouro Preto 1994). Formuler des recommandations et rapports sur la conduite de l'intégration et la formation du marché commun, et sur des décisions, résolutions, directives et propositions dictées par les institutions du Mercosur (Règlement 1995). Élaborer la politique législative de l'intégration et conduire les études nécessaires à l'harmonisation des législations des États membres, approuver les projets correspondants et autres normes de droit communautaire qui seront envoyées à l'appréciation des parlements nationaux (Règlement 1995).</p>
Organisation interne	<p>Développer les actions nécessaires pour faciliter la future installation du Parlement du Mercosur (Règlement 1991). Constituer de sous-commissions pour analyser les thèmes concernant l'intégration (Règlement 1991). Approuver son budget et demander aux États de le financer (Règlement 1991). Formuler des dispositions [sur son fonctionnement] (Règlement 1995).</p>	<p>La Commission adopte son règlement interne (Protocole d'Ouro Preto 1994).</p>

Source : données récoltées par l'auteur sur la base de l'article 24 du Traité d'Asunción, l'article III du règlement de la CPC de 1991, les articles 22-27 du Protocole d'Ouro Preto, l'article 3 du règlement de la CPC de 1995 et l'article 3 du règlement de la CPC de 1997.

Au-delà de timides changements dans les fonctions de la CPC, les réformes du règlement ont touché des questions organisationnelles. Le Protocole a prévu que les recommandations de la CPC seraient présentées au CMC par l'intermédiaire du GMC. La CPC a critiqué ce dispositif en argumentant qu'il s'opposait aux principes d'harmonie et d'indépendance des pouvoirs exécutif et législatif et ne l'a pas intégré dans son règlement⁷⁶. Le règlement a par contre fait mention de la possibilité, ouverte par le Protocole d'Ouro Preto, d'utiliser le support logistique du Secrétariat administratif du Mercosur pour l'organisation des réunions. Il a également prévu la réalisation de sessions conjointes annuelles avec le CMC afin d'évaluer les avancements de l'intégration. Le règlement de 1997 a valorisé ce contact, en décidant que les réunions avec le CMC seraient dorénavant semestrielles. Les thèmes des sous-commissions sont demeurés identiques mais ils ont été réorganisés de façon à générer un nombre moins important de sous-commissions. La réforme de 2001 a toutefois inclus de nouveaux sujets, comme le suivi des négociations entre le Mercosur et l'Union européenne et celles concernant la création de la Zone de libre-échange des Amériques, ainsi que le coopérativisme, le tourisme, les ports et les normes routières.

Les premières années d'activité de la CPC peuvent être analysées par rapport à l'approbation du Protocole d'Ouro Preto⁷⁷. La première phase correspond à une période de transition du Mercosur (1991-1994), lorsque la Commission s'est centrée sur son institutionnalisation et sur le débat quant aux effets espérés de l'intégration. Les parlementaires ont adopté une tactique d'auto-attribution de fonctions dans le règlement afin de combler le vide laissé par le Traité d'Asunción, sans pour autant surpasser les barrières tacites entre l'exécutif et le législatif en ce qui concerne la conduite des négociations internationales⁷⁸. La deuxième étape comprend la période d'adaptation aux discussions ouvertes par le Protocole (1995-1996) : sa ratification, les relations avec le

⁷⁶ Recommandation 1/1995 de la CPC.

⁷⁷ VAZQUEZ, Mariana. *La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur: reflexiones sobre su trayectoria político-institucional*. Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washington, 6-8 September 2001, p. 14.

⁷⁸ DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída*, op. cit., p. 322.

CMC et les nouveaux organes du Mercosur, le rôle des parlementaires dans l'internalisation des normes du Mercosur. Par ailleurs, pendant ces années initiales la CPC n'a pas négligé la discussion sur les contenus essentiels de l'intégration, tels que la coordination des systèmes de santé et de sécurité sociale, les règles douanières, les infrastructures de transport, la lutte contre le narcotrafic, les pratiques commerciales irrégulières, la protection de l'environnement, etc. Néanmoins, son action n'a pas été suffisante pour accroître sa participation aux décisions : malgré la rhétorique ambitieuse et intégrationniste de la CPC, ses actions se sont limitées aux dispositions des traités, sans que les parlementaires aient effectivement cherchés à avoir plus d'influence dans l'élaboration des directrices du Mercosur⁷⁹.

Quatre caractéristiques organisationnelles ont contribué à la marginalisation de la CPC dans le cadre institutionnel du Mercosur : le caractère discontinu des moments délibératifs, le manque de support technique pour le travail des députés, l'imprécision de l'agenda parlementaire et la prise de décision par consensus entre les délégations nationales. Premièrement, la réalisation d'une seule réunion semestrielle et l'irrégularité du travail des sous-commissions ne permettaient pas la matérialisation d'un fonctionnement concret et permanent de la CPC : à un ou deux jours de délibération succédaient six mois d'inactivité⁸⁰. Deuxièmement, les actes normatifs adoptés n'étaient pas, en général, suivis des documents politiques ou techniques soutenant les décisions⁸¹. Cette carence engendrait une faiblesse relative des positions de la CPC face aux organes exécutifs du Mercosur qui pouvaient, pour leur part, compter sur le support technique des cadres travaillant dans les ministères nationaux. Troisièmement, l'absence d'un agenda parlementaire clair et donc la pluralité de thèmes présentés lors de la session plénière rendaient les travaux illisibles et peu productifs. Ceci était la conséquence du fait qu'à chaque réunion la CPC avait un nouveau président et un nouveau secrétaire, en raison du système de rotation semestrielle. *« J'ai assisté à une période où la disparité des thèmes était très forte et la concentration des parlementaires sur des sujets plus*

⁷⁹ MARIANO, Karina; VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: LIMA, Marcos; MEDEIROS, Marcelo (ed.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo, Buenos Aires: Cortez, CLACSO, 2000. p. 271.

⁸⁰ GENEYRO, Rodolfo. El parlamento ante la vulnerabilidad del Mercosur. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (ed.). *La encrucijada política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2003. p. 199.

⁸¹ *Ibid.*, p. 200.

précis et consistants, disons soutenables, était tellement faible... j'ai assisté à des réunions avec quarante projets d'une diversité... je me souviens d'une séance au cours de laquelle ils parlaient de l'astronaute du Mercosur, par exemple [...]. Une telle variété de thèmes qui faisait perdre à la Commission un peu de son efficacité. [...] Il y avait une dispersion de thèmes qui en réalité étaient très peu consistants, peu profonds, qui ne constituaient pas l'essence, le noyau dur de l'intégration »⁸². « Les thèmes spécifiques à la CPC à ce moment étaient nombreux et très ponctuels et n'étaient pas en phase avec l'activité générale du Mercosur »⁸³. Enfin, le système consensuel de votation concédait, dans la pratique, le droit de veto aux délégations parlementaires, comme dans le cas des réunions de gouvernements⁸⁴. En plus, le vote par délégation délégitimait les décisions et ne favorisait pas la présence des parlementaires, puisque l'envoi de quelques membres suffisait pour que la délégation soit représentée. « Il n'y avait pas de votation individuelle, la délégation décidait tout. Donc que se passait-il ? Une situation négative, voire destructrice pour l'intégration. Les Brésiliens, par exemple, ne faisaient pas le déplacement ; deux ou trois y allaient seulement pour les réunions, le président et une ou deux personnes de plus. Parce que la perception des parlementaires était du genre 'je n'ai pas besoin d'y aller, ça ne change rien, il suffit d'avoir un porte-parole' »⁸⁵. « La Commission parlementaire conjointe s'est donc transformée en un club de parlementaires se réunissant de temps à autre pour discuter du Mercosur, sans rigueur en termes de représentativité ou de légitimité, sans débat et sans délibération »⁸⁶.

À ce profil organisationnel, qui ne comporte pas les prémisses basiques de l'activité parlementaire, s'ajoute l'absence de pouvoirs de la branche législative du Mercosur. Les fonctions de contrôle étaient presque inexistantes, tandis que la fonction législative se résumait à des tâches telles qu'adresser des recommandations au CMC, contribuer à l'harmonisation normative et accélérer la transposition des directives du Mercosur. Les recommandations étaient rarement prises en compte par le CMC, à tel point que la CPC a jugé pertinent de manifester sa préoccupation face au manque de

⁸² Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁸³ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁸⁴ DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída*, op. cit., p. 323.

⁸⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁸⁶ DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída*, op. cit., p. 324.

réactions de la part du Conseil⁸⁷. Pour l'harmonisation des législations internes, les pouvoirs législatifs, qui sont constitutionnellement responsables de l'élaboration des lois, ont été mis dans une position secondaire⁸⁸. En ce qui concerne la ratification des normes du Mercosur, le rôle de la CPC était forcément limité face à la compétence des parlements nationaux. Par ailleurs, l'intervention de la Commission a été prévue à un moment tardif dans le processus décisionnel du bloc, ce qui démotivait les parlementaires et restreignait l'efficacité de leur action⁸⁹. « *[La CPC] ne peut en aucun cas changer le contenu de la norme, ceci ne génère donc pas une instance de débat parlementaire sur les décisions prises par le Conseil. Le rôle des parlements est comme une espèce de notariat des décisions accordées dans les instances exécutives* »⁹⁰. La procédure d'accélération de l'incorporation normative n'a pas fait l'objet de régulation de la part de la CPC : il s'agissait plus d'une « mission impossible » que d'une véritable fonction parlementaire⁹¹.

L'organisation et les pouvoirs de la Commission parlementaire conjointe peuvent être considérés comme insuffisants pour permettre la participation des pouvoirs législatifs à l'intégration. En fait, cela n'était pas le but des négociateurs des traités fondamentaux du Mercosur, qui s'inquiétaient simplement du soutien parlementaire, qui devait prendre la forme de la ratification des règles du Mercosur. D'autre part, les parlements, en général, « n'ont pas porté un intérêt systématique et assidu à l'intégration. Ils n'ont pas fait attention à ce qu'ils ont approuvé avec le Traité d'Asunción [...] et n'ont pas vu que le Mercosur pénétrait dans les sociétés, ne faisant pas l'effort d'adapter à chaque problématique nationale la dimension régionale qui s'était ajoutée »⁹². Les pouvoirs législatifs sont donc restés sur un plan marginal, n'appartenant pas au cercle restreint d'acteurs qui étaient en position d'influencer les décisions. Cependant, les parlementaires ont su tirer profit de cette faiblesse : la manière

⁸⁷ Déclaration 1/1996 de la CPC.

⁸⁸ VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*, op. cit., p. 93.

⁸⁹ CAETANO, Gerardo; PÉREZ ANTÓN, Romeo; CORONEL, Álvaro. La dimensión parlamentaria en la nueva institucionalidad del Mercosur: enfoques normativo y decisional. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (ed.). *La encrucijada política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2003. p. 137.

⁹⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁹¹ DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída*, op. cit., p. 329.

⁹² CAETANO, Gerardo; PÉREZ ANTÓN, Romeo. Hacia un parlamento del Mercosur. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (ed.). *La encrucijada política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2003. p. 316.

parcimonieuse par laquelle la CPC s'attribuait des compétences a eu l'avantage de désarmer les pouvoirs exécutifs et d'obtenir une certaine bonne volonté de la diplomatie, ce qui postérieurement a rendu d'importants services à la Commission⁹³.

3.3. La contribution de la CPC : la place centrale des parlementaires dans la démocratisation du Mercosur

« La CPC ne dérangeait personne car elle n'avait aucun rôle, elle ne faisait rien. [...] les réunions duraient une demi-journée et on ne débattait pas, tout le monde s'en allait. Elle n'avait pas un rôle fondamental »⁹⁴. Les membres de la CPC avaient pleinement conscience de son rôle secondaire dans la structure du Mercosur. Beaucoup d'entre eux s'inquiétaient à ce propos, mais leurs actions n'échappaient pas à la logique d'une relation déséquilibrée entre les pouvoirs exécutif et législatif dans les pays du bloc (3.3.1). Les demandes auprès du CMC, filtrées par le GMC, ne trouvaient pas de réponse systématique et n'arrivaient pas à sensibiliser les chancelleries, sauf sur deux sujets : la consolidation démocratique et le dialogue avec les secteurs sociaux et productifs. Dans le traitement de ces thématiques, les exécutifs ne pouvaient pas négliger le rôle des parlementaires, s'obligeant ainsi à faire des concessions minimales aux pouvoirs législatifs qui ont favorisé le développement des ambitions institutionnelles de la Commission (3.3.2).

3.3.1. L'impact des systèmes présidentielistes nationaux

« Évidemment, toute cette période du Mercosur [...] a été marquée par une approche très présidentialiste [...], où le rôle des congrès a été absolument effacé. Entre autres, parce que les attributions de la CPC étaient consultatives, donc il n'y avait presque aucun rôle donné à cette Commission. [...] Cela a induit le fait que les pouvoirs législatifs ne se sont pas impliqués fortement dans l'intégration, qui était réservée aux exécutifs. [...] [Aussi,] toute la structure [établie par le Protocole] d'Ouro

⁹³ DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída*, op. cit., p. 323.

⁹⁴ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

Preto est une structure qui pense un Mercosur de type mercantiliste, une intégration commerciale, une intégration qui parle de marché commun, des libres disponibilités [...]. Dans cette structure, le rôle des parlements était fondamentalement très limité. [...] La CPC n'avait pas de place pour parler lors des sommets présidentiels. Tout cela montre le caractère fragile de la construction parlementaire dans le Mercosur, n'est-ce pas ? L'opinion des législateurs n'était même pas entendue au moment des sommets »⁹⁵. En effet, l'intérêt des exécutifs pour la CPC était restreint, se limitant presque exclusivement au rôle joué par les parlementaires nationaux dans la transposition des normes. Pour le reste, on ne concevait pas que les organes législatifs doivent disposer d'une place autre que celle de spectateurs distants de l'intégration. Cette perspective dérive, en partie, des caractéristiques des régimes présidentiels qui se sont formés dans la région.

Les États latino-américains sont marqués par des systèmes présidentiels où l'exécutif a des avantages stratégiques considérables sur le législatif. Au-delà des particularités nationales, les présidents, en général, ont une forte capacité de définition de l'agenda parlementaire grâce à des prérogatives comme le pouvoir de veto, le pouvoir budgétaire, les compétences législatives exclusives et les décrets présidentiels⁹⁶. La légitimité du président est favorisée également par la culture politique personnaliste dérivée des pratiques sociales clientélistes de la période coloniale et des principes autoritaires dominants à la fin du XX^e siècle⁹⁷. Historiquement, les présidentiales latino-américains, plus ou moins exacerbés, ont pu s'épanouir sans obstacle majeur en face d'un pouvoir législatif systématiquement affaibli⁹⁸. Ils se sont ainsi éloignés du modèle nord-américain de séparation des pouvoirs qui les a inspirés ; la formule des *checks and balances* a été remise en cause par la délégation de facultés du législatif à

⁹⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁹⁶ ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, UNESP, 2004. p. 63.

⁹⁷ DABÈNE, Olivier. *Amérique latine, la démocratie dégradée*. Paris: Complexe, 1997. p. 11; GORDIN, Jorge. *La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina*. Barcelona: CIDOB, 2006 (Serie América Latina, n. 13). p. 21.

⁹⁸ MODERNE, Franck. Les avatars du présidentialement dans les États latino-américains. *Pouvoirs*, n. 98, 2001, p. 72.

l'exécutif, ce qui a progressivement affecté la capacité politique et la représentativité des assemblées⁹⁹.

Plusieurs gouvernements s'insèrent dans la logique des systèmes présidentiels de coalition, dans lesquels les présidents négocient des accords de gouvernement avec d'autres partis afin de bénéficier du soutien du législatif¹⁰⁰. Ainsi, l'exécutif minoritaire distribue des positions ministérielles parmi les partis alliés ou établit des compromis en termes de décisions politiques en échange d'un soutien législatif¹⁰¹. Selon Sérgio Abranches, la formation des coalitions dérive de l'hétérogénéité sociale et configure un processus conflictuel en trois temps : la constitution de l'alliance électorale, fondée sur des négociations sur le programme de gouvernement ; la formation du cabinet, qui comprend la lutte pour obtenir des fonctions et des compromis ; et la formulation de l'agenda réel des politiques, avec la transformation de l'alliance en coalition effectivement gouvernante¹⁰². Dans un gouvernement de coalition le président est en mesure de faire approuver la plupart de ses projets parce qu'il s'appuie sur une alliance partisane plus ou moins consistante : plus la majorité parlementaire acquise par la coalition est ample, plus le taux de succès législatif de l'exécutif sera important¹⁰³. Comme la base des parlementaires s'organise autour d'une combinaison de partis politiques, ce genre de présidentielisme ne diffère pas beaucoup du système parlementaire : dans les deux cas, l'exécutif gouverne par une délégation de la majorité¹⁰⁴.

⁹⁹ ALCÁNTARA SAEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes; SÁNCHEZ LOPEZ, Francisco. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005. p. 38

¹⁰⁰ CHASQUETTI, Daniel. La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *PostData*, n. 11, abril 2006, p. 167; JONES, Mark. Review: Legislator behavior and executive-legislative relations in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 37, n. 3, 2002, p. 185.

¹⁰¹ AMORIM, Octávio. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, 2006, p. 415-440.

¹⁰² ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-33.

¹⁰³ ALCÁNTARA SAEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes. Institutions and politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 348, May 2008, p. 11; GARCÍA MONTERO, Mercedes; RODRÍGUEZ, Cecilia. Presidencialismo y estancamiento legislativo In: ANASTASIA, Fatima; MATEOS DIÁZ, Araceli; INÁCIO, Magna; ROCHA, Marta (org.). *Elites parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argumentum, 2009. p. 222.

¹⁰⁴ LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos (CEBRAP)*, São Paulo, n. 76, 2006, p. 28; LANZARO, Jorge. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. In: LANZARO, Jorge (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 32.

D'un côté, un gouvernement de coalition peut contribuer à perfectionner certains types de présidentialisme au moyen de l'inclusion de caractéristiques parlementaires qui rendent le système plus stable. Surtout dans une combinaison de multipartisme, représentation proportionnelle et système présidentiel, la formation d'une coalition solide produit un gouvernement moins sensible aux fluctuations politiques¹⁰⁵. Par ailleurs, le compromis entre l'exécutif et une partie du législatif fait que ce dernier est entendu lors de la procédure législative, dans le sens proposé par Gary Cox et Scott Morgenstern : l'exécutif s'oblige à anticiper la réaction de la base gouvernante et aussi celle de l'opposition, engendrant la prise en compte des positions de l'exécutif et du législatif dans la norme produite¹⁰⁶. C'est pourquoi le système argentin, par exemple, peut être décrit comme un centralisme limité plutôt que comme un hyper-présidentialisme : même si le président a une centralité incontestable dans le système politique, la capacité du parlement à approuver, reporter, amender ou rejeter les initiatives de l'exécutif ne peut pas être négligée¹⁰⁷.

D'un autre côté, comparativement au pouvoir du président, le parlement s'efface considérablement dans ce système : « parce qu'il s'agit du présidentialisme, ce régime de gouvernance réserve à la présidence un rôle critique et central dans l'équilibre, la gestion et la stabilité de la coalition. Le président doit cultiver le soutien populaire – ce qui demande une politique efficace, surtout en matière économique – pour utiliser la popularité comme pression sur sa coalition ; avoir un agenda constamment rempli, afin de mobiliser l'attention de la majorité parlementaire et éviter sa dispersion ; avoir une attitude proactive dans la coordination de cette majorité, afin de lui donner direction et commande »¹⁰⁸. Le fait d'être partiellement uni à l'exécutif interfère dans la légitimation du parlement : comment souligner les différences entre les deux pouvoirs au moment des élections si pendant la législature ils forment une unité gouvernante ? Le

¹⁰⁵ AMORIM, Octávio. *Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas*. In: TAVARES, José Antônio (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 94; CHASQUETTI, Daniel. *Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación*. In: LANZARO, Jorge (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 319-359.

¹⁰⁶ COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. *Latin America's reactive assemblies and proactive presidents*. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, 2001, p. 171-189.

¹⁰⁷ LLANOS, Mariana. *Understanding presidential power in Argentina: a study of the policy of privatisation in the 1990s*. *Journal of Latin American Studies*, n. 33, 2001, p. 97.

¹⁰⁸ ABRANCHES, Sérgio. *Presidencialismo de coalizão e crise de governança*. In: TAVARES, José Antônio (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 76.

résultat est, normalement, la fragilisation du pouvoir législatif aux yeux de l'électorat et même de la classe politique. Enfin, le nécessaire alignement du parlement avec le président pour pouvoir influencer les politiques publiques offre deux options aux parlementaires : soit ils font partie de la coalition gouvernante, soit ils siègent dans l'opposition en espérant regagner l'exécutif lors des prochaines élections. Cet arrangement institutionnel produit un pouvoir législatif plus coopératif avec l'exécutif : au lieu d'être un obstacle, le parlement facilite l'approbation des propositions présidentielles et évite d'éventuelles barrières aux actions du président¹⁰⁹. Particulièrement dans le cas brésilien, ce processus est stimulé par l'organisation des groupes parlementaires qui renforce la discipline et la prévisibilité des membres de l'assemblée, générant un présidentialisme de coalition rationalisé. Celui-ci permet aux parlementaires de demander à l'exécutif, avec plus de succès, des ressources pour leurs circonscriptions électorales¹¹⁰. Un pouvoir législatif dépendant de l'exécutif peut toutefois générer une situation de confinement ou verrouillage (*encarceramento* ou *travamento*) qui limite le potentiel d'influence politique de l'assemblée¹¹¹. D'une part, la capacité décisionnelle est concentrée dans le pouvoir exécutif, ce qui séduit les législateurs et prévient le renforcement institutionnel du parlement. D'autre part, les parlementaires s'investissent peu dans l'assemblée parce qu'ils préfèrent occuper des fonctions dans l'exécutif.

En Amérique latine, cette logique de concentration des pouvoirs dans la présidence est non seulement reproduite, mais accrue dans le domaine de la politique extérieure, champ traditionnellement réservé à l'exécutif dans les démocraties occidentales. Les législateurs ne sont pas indifférents à ces questions, mais leur capacité à influencer les accords internationaux est limitée par les mécanismes à disposition de l'exécutif pour contrôler l'agenda¹¹². L'exécutif peut, par exemple, demander qu'un accord soit ratifié en urgence, évitant qu'il soit discuté en profondeur dans les commissions. Dans la pratique, le parlement délègue ses compétences en matière de

¹⁰⁹ FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Constitutional change, legislative performance and institutional consolidation. *Brazilian Review of Social Sciences*, Special issue, n. 1, 2000, p. 73-94.

¹¹⁰ SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG, IUPERJ, 2003. p. 23.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 206.

¹¹² DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The role of the Brazilian Congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 2, 2008, p. 18.

relations internationales au président, interférant dans le processus seulement lorsque sa position n'est pas convergente avec celle de l'exécutif¹¹³. Bien que ces caractéristiques soient spécifiques aux institutions brésiliennes, la faible participation des parlements dans les affaires extérieures est un trait commun aux pays du Mercosur¹¹⁴. Cela ne veut pas dire que les parlementaires ne soient pas intéressés par la politique externe : tout simplement, la coopération entre les pouvoirs, typique du présidentielisme de coalition rationalisé, fonctionne aussi bien dans ce domaine¹¹⁵. « En Amérique du sud, les présidents établissent des coalitions de manière à pouvoir gouverner efficace, et non comme un moyen de dispersion de pouvoir. La subordination est donc atteinte au moyen la coordination »¹¹⁶.

La prééminence des exécutifs latino-américains en ce qui concerne les affaires étrangères est reflétée dans les expériences d'intégration régionale¹¹⁷. Spécialement dans le Mercosur, les présidents sont les principaux acteurs dans la conduite du processus. Il y a une dynamique inter-présidentielle à l'origine du bloc, qui a poussé l'intégration et a engendré une certaine interdépendance entre les États impliqués, sans pour autant créer une structure régionale capable de gérer le projet. En l'absence – souhaitée – d'arrangements institutionnels autonomes qui pourraient faire avancer l'intégration et limiter la souveraineté nationale, le Mercosur continue à être piloté à partir des structures des exécutifs nationaux¹¹⁸. Par ailleurs, le format institutionnel du présidentielisme de la région confère une grande marge de manœuvre aux présidents, qui peuvent même se passer du cabinet et de l'assemblée pour prendre des décisions

¹¹³ NEVES, João Augusto de Castro. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Contexto Internacional*, v. 25, n. 1, 2003, p. 103-138.

¹¹⁴ STUHLREHER, Amalia. Régimen político y política exterior en Argentina: el caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995). *Perfiles Latinoamericanos*, n. 22, 2003, p. 91.

¹¹⁵ PARISH, Randall. *Presidents, parties and foreign policy: domestic institutions and interstate behavior in Latin America*. Paper presented at the 2004 meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 15-17 2004.

¹¹⁶ MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *Análise Social*, v. 168, 2003, p. 737.

¹¹⁷ MALAMUD, Andrés. Jefes de gobierno y procesos de integración: las experiencias de Europa y América Latina. In: DE LOMBAERDE, Philippe; KOCHI, Shigeru; BRICEÑO RUIZ, José (coord.). *Nuevas dimensiones y estrategias de integración en el continente americano: del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Siglo XXI, 2008. p. 137-162.

¹¹⁸ MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In: LAURSEN, Finn (ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*, London: Ashgate, 2003. p. 63.

stratégiques ou pour résoudre des conflits ; ceci engendre une diplomatie présidentielle propre au Mercosur¹¹⁹.

Les parlements ont historiquement toléré le binôme bureaucratie exécutive et négociations présidentielles dans la gestion du bloc. Le comportement réactif des chambres législatives s'explique par l'important leadership politique qui est exigé du pouvoir exécutif dans les systèmes présidentiels latino-américains, mais aussi par les limitations techniques des parlements comparativement aux présidences¹²⁰. À la différence de l'exécutif, les législateurs et leurs assistants n'ont pas le temps de se pencher sur un sujet spécifique parce qu'ils sont censés travailler dans plusieurs commissions à la fois. Aussi, les assistants sont-ils en général nommés pour s'occuper des tâches politiques et ne sont pas les personnes les plus indiquées pour s'impliquer dans le travail législatif. En effet, le manque d'assistance technique professionnelle propre à chaque commission ou à chaque délégation partisane touche la plupart des parlements dans les pays du Mercosur, tandis que les ministères des affaires étrangères sont parmi les mieux préparés, du point de vue de la qualification de leur personnel. Enfin, les déficiences dans la circulation de l'information entre l'exécutif et le législatif rendent plus complexe le suivi de la politique externe, notamment en ce qui concerne les partis d'opposition¹²¹. Il existe néanmoins un secteur des politiques du Mercosur dans lequel les parlementaires dépendent moins de l'expertise technique et au sein duquel les exécutifs se sont vus obligés d'inclure les pouvoirs législatifs : la démocratie. Sur les thèmes relatifs à la préservation de la démocratie dans les pays de la région et au renforcement de la participation sociale au Mercosur, les parlements ont trouvé un espace légitime et incontournable d'intervention dans l'intégration.

¹¹⁹ MALAMUD, Andrés. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. *Latin American Research Review*, v. 40. n. 1, 2005, p. 142.

¹²⁰ MUSTAPIC, Ana Maria. As relações executivo-legislativo na Argentina e no Brasil. In: LLADÓS, José María; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. v. 1. Brasília: IPRI-FUNAG, 1998[?]. p. 77-92.

¹²¹ CAETANO, Gerado; PERINA, Rubén. Los congresos del Mercosur en la democracia y la integración. In: CAETANO, Gerado; PERINA, Rubén (coord.). *Mercosur y parlamentos: el rol de los congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2000. p. 18-23; MUSTAPIC, Ana Maria; LLANOS, Mariana. El papel del Congreso argentino en el tratamiento del presupuesto y el Mercosur. In: CAETANO, Gerado; PERINA, Rubén (coord.). *Mercosur y parlamentos: el rol de los congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2000. p. 70.

3.3.2. *Le dialogue avec la société et l'affirmation de la démocratie*

Avec la création du Secrétariat administratif parlementaire permanent en 1996, une nouvelle phase s'est ouverte pour la CPC. Après les périodes pré et post-Ouro Preto, où la Commission a travaillé sur son institutionnalisation interne et sur la ratification des traités constitutifs du Mercosur, l'étape entre 1997 et 2000 a été marquée par la tentative de consolider la place de l'institution dans la structure du Mercosur¹²². Face à l'hermétisme des organes exécutifs, les parlementaires ont été contraints d'adopter des stratégies diversifiées dans le but d'affirmer le rôle de la CPC dans l'intégration. D'un côté, ils ont cherché à atteindre une projection internationale, établissant des relations avec des organismes internationaux et avec des parlements régionaux ou de pays tiers ; de l'autre, ils ont essayé de mettre en avant les implications politiques et sociales de l'intégration, tout en développant des relations avec d'autres organes du Mercosur, comme le Forum consultatif économique et social, susceptibles de leur offrir un soutien. La CPC a ainsi cherché à se légitimer sur deux fronts : au niveau international, il s'agissait de faire preuve de son existence et de sa capacité organisationnelle ; au niveau interne, il était question de montrer aux exécutifs que, sur certains sujets, ils ne pouvaient pas prendre des mesures efficaces sans un dialogue préalable avec les parlements.

Le Secrétariat administratif parlementaire permanent a été créé en 1996 « *pour organiser le travail de la Commission* » suite à une démarche de la Commission européenne, qui réclamait un organe de contact pour négocier l'accord de coopération¹²³. Malgré sa structure minimale, le Secrétariat a marqué un tournant dans les activités de la CPC, contribuant à centraliser la documentation à Montevideo et offrant un support administratif pour les réunions. Selon le règlement de 1997, le SAPP devait diffuser les normes adoptées par la CPC, suivre l'incorporation législative dans les États membres et coordonner l'analyse des thèmes prioritaires pour la CPC. Le secrétaire était désigné parmi les fonctionnaires des parlements nationaux pour un

¹²² SOTO, Analaura. *La institucionalización de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur: hacia el establecimiento de un parlamento regional*. Mémoire en sciences sociales, Université de la République, Montevideo, 2003. p. 18.

¹²³ Résolution 17/1996 de la CPC.

mandat de deux ans, selon le système rotatif par ordre alphabétique des États. La première secrétaire, de nationalité paraguayenne, a été nommée en juin 1998.

Avec la création du SAPP, la CPC a dû réfléchir à son budget. En 1997, les parlementaires se sont accordés sur un budget de 80.000 dollars pour l'année suivante, partagé de manière égale entre les parlements des États membres du Mercosur¹²⁴. Même si le montant n'était pas élevé pour un parlement et est resté plus ou moins inchangé au cours des années suivantes, totalisant 110.000 dollars en 2001, les pays avaient des difficultés à apporter leurs contributions¹²⁵. « *Aucun pays ne la payait. Je me souviens, il y a eu un semestre [...] quand je recevais le courrier du secrétaire à Montevideo, il demandait, il suppliait pour que nous fassions quelque chose pour que les pays paient, parce qu'ils ne pouvaient pas s'acquitter les salaires, ils n'avaient d'argent ni pour acheter de l'encre pour l'imprimante, ni de papier, rien, parce que les pays ne payaient pas* »¹²⁶. A cause des difficultés de budget, le SAPP a commencé avec deux fonctionnaires : le secrétaire et un assistant. Ce nombre a augmenté seulement à partir de 2002, quand le Secrétariat a progressivement inclus trois autres fonctionnaires, en totalisant cinq à la fin de ses activités en 2006. Mais le SAPP ne comptait pas de corps technique : les fonctionnaires avaient un profil politique et s'occupaient de tâches administratives, sans disposer d'une connaissance technique approfondie des procédures législatives nationales ou du fonctionnement des parlements d'intégration. Simultanément à l'instauration du SAPP, les sections nationales ont aussi organisé leurs secrétariats. En Argentine et au Brésil, des commissions permanentes pour le Mercosur ont été mises en place, ce qui a engendré la création d'un espace formel dans les parlements pour leur travail, ainsi que la mise à disposition de quelques fonctionnaires et des attributions spécifiques. Au Paraguay et en Uruguay, en l'absence d'une structure exclusive pour le Mercosur, le suivi des questions régionales était fait par les commissions des affaires étrangères ou par des personnes désignées au sein de chaque parti politique.

La section brésilienne a été pionnière dans l'institutionnalisation de son secrétariat. Avant même la création du Mercosur, un sénateur membre de la

¹²⁴ Disposition 12/1997 de la CPC.

¹²⁵ Dispositions 12/1998, 22/1998, 10/1999, 24/1999, 21/2000, 44/2000, 09/2001 de la CPC.

¹²⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

Commission parlementaire conjointe d'intégration a invité une assistante technique du Sénat à suivre les négociations. À cette époque, la constitution brésilienne a été promulguée, établissant la nécessité d'un concours pour accéder aux fonctions de l'administration publique. Par conséquent, à partir de 1988 des fonctionnaires plus qualifiés sont arrivés au Sénat et à l'Assemblée nationale afin d'exécuter non seulement des tâches administratives mais aussi techniques, telles que la rédaction et la révision des projets de loi et la recherche législative. Au départ, la fonctionnaire responsable avait un bureau dans la salle du sénateur : *« c'était un endroit où j'organisais les papiers pour lui expliquer de quoi il s'agissait, de quoi parlaient les documents qu'il recevait. Parce que personne ne connaissait la structure des sous-groupes. Personne ne connaissait la structure du Mercosur, même si tout était écrit dans le Traité d'Asunción personne ne le lisait. [...] Il m'a demandé de l'accompagner parce que personne n'avait aucune idée de ce qu'était l'intégration, c'était au départ »*¹²⁷. Avec les nouvelles attributions de la CPC définies par le Protocole d'Ouro Preto, les parlementaires brésiliens ont décidé de formaliser cette structure et ont réussi à approuver une résolution conjointe des deux chambres établissant la section brésilienne de la CPC, qui fonctionnait comme une commission mixte du Congrès¹²⁸. La structure administrative – les fonctionnaires et l'espace de travail – a été cédée par l'Assemblée nationale, tandis que le Sénat était chargé de faire les apports budgétaires pour le fonctionnement du secrétariat à Montevideo et offrir un appui législatif aux parlementaires grâce à son personnel spécialisé. Lors de l'établissement de la commission, en 1996, il y avait cinq fonctionnaires désignés ; en 1998 ils étaient huit et plus tard la structure a été renforcée pour comporter douze fonctionnaires plus quatre stagiaires. Elle était chargée d'accompagner les projets et les accords en rapport avec les questions régionales, pouvant proposer des modifications du projet original. Elle était aussi chargée d'assurer le contact avec l'exécutif afin d'informer les parlementaires sur les négociations en cours dans le Mercosur et faciliter, ainsi, l'initiative législative parlementaire.

En Argentine, par contre, il y avait trois commissions : une au Sénat, une à l'Assemblée et un troisième groupe qui formait la section argentine auprès de la CPC.

¹²⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹²⁸ Résolution 1/1996 du Congrès brésilien.

Les deux commissions pour le Mercosur avaient des attributions en rapport avec la procédure législative, mais leurs fonctionnaires accomplissaient des tâches plutôt administratives en l'absence d'un personnel spécialisé en questions internationales et régionales comme c'était le cas pour la section brésilienne¹²⁹. En raison de cette organisation, les parlementaires argentins de la CPC n'étaient pas les mêmes que ceux qui composaient les commissions internes pour le Mercosur, de sorte qu'ils n'avaient pas une influence directe sur l'internalisation des normes comme leurs collègues brésiliens. En fait, l'organisation de la section brésilienne rapprochait la sphère parlementaire régionale et les parlements nationaux, permettant aux législateurs une perspective plus large sur les compétences parlementaires dans l'intégration et stimulant une double stratégie d'action de la CPC, sur les plans national et régional.

L'institutionnalisation du SAPP et des secrétariats nationaux a graduellement engendré une bureaucratie dédiée aux aspects parlementaires de l'intégration qui s'est vite aperçue du pouvoir restreint de la CPC au sein du Mercosur. Entre une capacité législative limitée et un pouvoir de contrôle absent, les sections nationales se sont rendu compte de leur potentiel en tant qu'organe de communication avec la société, facilitant l'accès à l'information sur les accords négociés par les exécutifs et organisant des débats sur les questions les plus controversées¹³⁰. Inversement, la demande sociale croissante à propos de l'intégration rappelait aux parlementaires qu'ils avaient un rôle à jouer dans le processus. A partir de 1991, la diminution linéaire des tarifs douaniers a provoqué des réactions de la part des secteurs les plus affectés, qui sont allés se plaindre auprès du pouvoir législatif¹³¹. Aussi, les requêtes de la presse et des milieux universitaires ont-elles favorisé le développement institutionnel des sections nationales, les obligeant à préciser leurs informations et à raffiner leurs méthodes de contact avec les exécutifs¹³². Ce mouvement a poussé la section brésilienne à organiser une série de séances publiques et de publications visant offrir un espace aux revendications des secteurs économiques et à informer les acteurs politiques et sociaux sur les objectifs et

¹²⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹³⁰ SOARES, Rosinethe; DRUMMOND, Maria Claudia. CPC: um possível parlamento do Mercosul? Perspectivas de fortalecimento, funções parlamentares e papel na integração do Mercosul. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (ed.). *La encrucijada política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2003. p. 218.

¹³¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹³² Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

le déroulement de l'intégration¹³³. Ces pratiques se sont d'autant plus répandues qu'elles offraient de la visibilité aux parlementaires auprès de leurs bases et contribuaient à leurs bons résultats électoraux.

La CPC a donc progressivement renforcé la demande pour plus de démocratie dans le Mercosur. Ce postulat était compris au sens large : d'un côté, il s'agissait de faciliter la participation de la société civile et des secteurs privés par la canalisation des demandes vers les organes décisionnels du Mercosur et la diffusion d'information ; de l'autre il était question de lutter pour le maintien de la démocratie dans les États membres et pour son extension au plan régional, ce qui comprenait la décentralisation de la prise de décision au sein du Mercosur afin de permettre la participation des pouvoirs législatifs. En ce qui concerne la participation sociale, la CPC a été attentive, depuis ses origines, au travail concerté développé par les syndicats du Mercosur. En 1992, ceux-ci ont formalisé leur demande d'une charte des droits fondamentaux du Mercosur. La CPC a soutenu activement l'idée, qui en 1996 a pris la forme d'un protocole de protection des droits des travailleurs dans le Mercosur, approuvé par les présidents en 1998 sous le titre de « Déclaration sociale et du travail »¹³⁴. La Commission s'est aussi réunie avec des représentants des professionnels de santé et des universités des pays du Mercosur, contribuant à l'institutionnalisation de ces secteurs dans la structure du bloc¹³⁵. En fait, les parlementaires sont beaucoup plus sensibles aux pressions sociales que les membres non-élus des ministères : parce qu'ils doivent rester proches des électeurs, ils perçoivent plus facilement les besoins concrets qui pourraient être comblés par l'intégration et sont sollicités pour apporter des réponses efficaces. Par ailleurs, dans ce domaine, ils se considèrent en général plus préparés et légitimés pour agir de façon autonome et dans une logique politique, sans avoir besoin de s'appuyer sur une grande structure technique comme c'est le cas pour d'autres questions en rapport avec l'intégration.

¹³³ DRUMMOND, Maria Claudia. Considerações acerca da dimensão parlamentar das experiências de integração latino-americanas, *op. cit.*, p. 103-104.

¹³⁴ Résolutions 1/1994 et 12/1996, recommandations 14/1996, 3/1997 et 9/1998, dispositions 6/1997 et 17/1997 de la CPC.

¹³⁵ MOYA DOMÍNGUEZ, María Teresa. La Comisión parlamentaria conjunta del Mercosur y su contribución a la seguridad jurídica en el Mercosur. In: *Um país chamado Mercosul*. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 108.

Ce raisonnement est valable également pour ce qui relève de la défense de la démocratie. La CPC a toujours revendiqué le maintien du régime démocratique comme condition d'appartenance au Mercosur : lors de sa première session plénière en 1992, face aux épisodes d'instabilité politique au Pérou et au Venezuela, la Commission a suggéré aux gouvernements « *la signature d'une note supplémentaire au Traité d'Asunción établissant que la condition de membre du Mercosur dépend du respect des institutions démocratiques et de l'application des pactes sur les droits de l'homme dans le territoire* »¹³⁶. Après la tentative de coup d'État au Paraguay en 1996, qui a été évitée en partie grâce à la position ferme prise par des acteurs étrangers tels que les États-Unis et les pays du Mercosur¹³⁷, la CPC a recommandé au CMC de négocier un protocole incluant une clause démocratique, selon laquelle la violation de la démocratie ou des droits de l'homme par un État implique sa suspension du Mercosur¹³⁸. Le Protocole d'Ushuaia sur la clause démocratique du Mercosur a finalement été signé en 1998, réaffirmant que les pays du Mercosur considèrent l'adhésion aux principes et institutions démocratiques comme une condition essentielle pour l'intégration régionale. Cet épisode a légitimé la CPC à étendre sa revendication démocratique au Mercosur en tant que bloc : en effet, surtout à partir de 1999 les parlementaires ont commencé à manifester expressément leur désir d'une réforme institutionnelle au sein du Mercosur afin de renforcer sa dimension politique.

3.4. La démocratie régionale, une idée graduellement institutionnalisée

La naissance de la Commission parlementaire conjointe du Mercosur ne peut pas être détachée du contexte politique de la fin des années 1980. La chute des régimes autoritaires et le besoin conséquent de consolider les nouvelles démocraties ont amené les exécutifs à inclure les parlements dans le mouvement de rapprochement entre l'Argentine et le Brésil. Les parlementaires ont donc organisé leur participation de façon à être en mesure de se mobiliser, quelques années après, en faveur du maintien de la

¹³⁶ Résolution 4/1994 de la CPC.

¹³⁷ VALENZUELA, Arturo. Paraguay: the coup that didn't happen. *Journal of Democracy*, v. 8, n. 1, 1997, p. 43-55.

¹³⁸ Recommandation 6/1996 de la CPC.

branche parlementaire lors de la création du Mercosur. La CPC a été formellement institutionnalisée au sein du Mercosur, d'abord grâce à l'implication des parlementaires qui s'intéressaient aux questions régionales, et ensuite par la contribution des fonctionnaires des parlements nationaux et du Secrétariat parlementaire à Montevideo. Même si la Commission n'a pas réussi à avoir une influence décisive dans la configuration du Mercosur, elle a déclenché une dynamique de participation parlementaire dans l'intégration, insistant surtout sur le profil démocratique espéré pour le Mercosur et pour ses États membres.

Cette analyse comporte quelques inférences susceptibles d'éclairer les processus causaux dans la création du Parlasur quelques années plus tard. Tout d'abord, l'institutionnalisation de la dimension parlementaire du Mercosur au fil des années 1980 et 1990 peut être considérée comme un processus incrémental, dans lequel les changements ont résulté d'un mouvement continu et progressif plutôt que de moments de choc ou de rupture. En effet, les premières négociations en vue de l'intégration ont représenté un moment critique dans lequel plusieurs options étaient disponibles pour les acteurs. Le choix inattendu d'impliquer les parlementaires a défié les structures politiques de l'époque, puisque les exécutifs, renforcés pendant les années dictatoriales, n'avaient aucune difficulté à obtenir l'accord des pouvoirs législatifs pour leurs actions en matière de politique externe. Cette décision initiale a influencé de façon permanente le format institutionnel de l'intégration qui s'en est suivie, provoquant un phénomène de *path dependence* qui a rendu difficile la remise en cause ultérieure de la structure parlementaire.

Si l'incrémentalisme explique l'attachement de l'institution à son parcours, il n'explique pas la construction des problèmes que les agents choisissent de traiter. Pourquoi les exécutifs ont-ils décidé d'inviter un acteur tout à fait nouveau dans les affaires étrangères à suivre les négociations régionales ? Pourquoi n'ont-ils pas privilégié d'autres secteurs tels que les organisations syndicales ou productives ou le pouvoir judiciaire, dans le but de prévenir les conflits commerciaux ? Il s'agit d'une décision politique fondée sur une idée partagée par les acteurs clés dans le processus d'intégration : la démocratie représentative. L'idéal démocratique, compris comme une vision du monde qui encadre l'univers des possibilités d'action, a été porté par les présidents qui représentaient eux-mêmes des symboles de la reconquête du régime

démocratique. Les parlements incarnaient la diversité idéologique et la liberté politique limitées pendant les périodes autoritaires, constituant à la fois des indicateurs incontestables du nouveau système et des organisations aptes à organiser les débats avec les forces sociales. L'idée de la démocratie a fait le trajet vers le Mercosur grâce à son institutionnalisation sous le format de la CPC, obtenant ainsi un effet prolongé dans le temps qui lui a permis de devenir une contrainte pour les politiques développées au sein du bloc.

L'institutionnalisation d'une telle idée a offert un instrument régulé d'intervention aux parlementaires par lequel ils ont commencé à délibérer et à se faire entendre sur les questions régionales. L'expérience du Parlatino avait donné l'occasion à plusieurs membres du pouvoir législatif de connaître et de débattre des questions d'intérêt continental, mais pour la première fois les parlementaires du Cône sud pouvaient discuter des sujets traités par un organisme d'intégration dont ils appartenaient et formuler des recommandations aux exécutifs. Les présidents ont porté l'idée, mais les responsables de la création et du maintien d'une dynamique institutionnelle ont été les membres des parlements qui avaient des réponses à offrir à leurs électeurs sur l'effectivité ou l'impact des mesures prises au sein du Mercosur. Ces efforts ont stimulé l'intérêt progressif d'autres parlementaires pour l'intégration : bien que le nombre de membres vraiment impliqués était très réduit au départ, ils ont formé l'embryon d'un groupe intéressé par les affaires régionales qui a eu un rôle décisif pour la création du Parlasur. Dans ce cas, l'intérêt a donc été formaté par les contraintes structurelles.

Les initiatives parlementaires ont été renforcées par l'institutionnalisation du Secrétariat de la CPC et des secrétariats nationaux, qui ont stimulé la formation d'une bureaucratie spécialisée dans les affaires régionales. Même si au départ ces structures n'ont eu qu'un rôle timide et limité aux tâches administratives, elles ont constitué des lieux d'attraction pour le personnel qui, grâce à des formations universitaires ou à une activité précédente liée aux thèmes internationaux, s'intéressaient au régionalisme. Ces agents ont eu l'occasion de se rencontrer et de travailler ensemble, ce qui a rendu possible, plus tard, la constitution de coalitions de cause qui défendaient l'évolution des capacités parlementaires au sein du Mercosur. Ces acteurs sont devenus peu-à-peu des entrepreneurs d'une parlementarisation de l'intégration, défendant l'idée que les représentants du pouvoir législatif doivent participer davantage au processus décisionnel

du bloc. Cette idée a été diffusée surtout grâce à la professionnalisation du travail parlementaire et aux conseils techniques dont ont bénéficié les législateurs. Bien que leurs stratégies se sont perfectionnées lors des échanges avec leurs collègues des pays voisins et avec des experts travaillant au niveau régional, ces groupes se sont formés d'abord dans les enceintes nationales, ce qui montre la centralité des structures et de l'héritage politique national pour la construction et le changement institutionnel aux niveaux régional et international. Le chapitre suivant se penchera, à l'inverse, sur les contacts externes développés par la CPC et sur l'influence de ces rapports sur sa configuration institutionnelle.

4. La coopération interrégionale entre l'Union européenne et le Mercosur

L'Amérique latine n'a jamais représenté une priorité pour l'Union européenne, qui a toujours privilégié les relations avec les États-Unis, son principal partenaire de l'après-guerre, et avec ses voisins européens. D'autres régions proches, comme le Moyen-Orient et la Méditerranée, ont aussi occupé l'attention des institutions communautaires. En termes d'aide au développement, l'Afrique a été choisie grâce aux liens historiques avec la France et la Belgique, ainsi que les Caraïbes et les pays du Pacifique un peu plus tard. Ce n'est qu'à partir des années 1990 que l'Amérique latine fait son entrée dans l'agenda européen, à partir de l'adhésion du Portugal et de l'Espagne. À ce moment, l'Europe cherchait aussi à s'affirmer dans un nouveau monde qui dépassait la bipolarité, s'ouvrant aux échanges internationaux sous le signe de la globalisation. Mais l'intérêt européen pour l'Amérique latine s'explique surtout par la revitalisation des intégrations régionales, qui, grâce aux mouvements internes de démocratisation et à la nécessité d'insertion dans le nouvel ordre mondial, ont été dotées de mécanismes économiques plus ambitieux. Ces initiatives ont attiré l'attention de l'Union, qui a vu, dans son exemple projeté outremer, une opportunité pour l'accroissement de ses liens commerciaux et de sa légitimation internationale.

En effet, depuis les origines de l'intégration européenne ses artisans et théoriciens ont envisagé celle-ci comme un modèle, susceptible d'être exporté sur d'autres continents. Paradoxalement, la critique des ambiguïtés et faiblesses du « modèle » européen d'intégration s'est toujours accompagnée d'un fort optimisme quant à ses vertus potentielles pour d'autres régions du monde¹. Les institutions communautaires ont ainsi développé une politique de diffusion de leur modèle avec l'intention d'établir, ultérieurement, des relations privilégiées avec les groupements de pays qui se formaient. Ces rapports entre blocs ont donné naissance à l'inter-régionalisme, défini comme le processus d'élargissement et d'approfondissement des interactions politiques,

¹ COSTA, Olivier; FORET, François. The European consociation, an exportable model? Institutional design and relations between politics and religion. *European Foreign Affairs Review*, v. 10, n. 4, 2005, p. 507-508.

économiques et sociétales entre les régions du monde². Dans la pratique, il s'agit des dialogues ouverts par l'Union avec d'autres organisations régionales, surtout à partir des années 1990, considérant que les contacts interrégionaux auxquels l'Europe ne participe pas sont encore intermittents et faiblement structurés³. Comme le régionalisme lui-même, l'inter-régionalisme a été conçu comme une réaction à la globalisation. La globalisation étant un phénomène à multiples facettes qui défie les compétences des États, ceux-ci peuvent formuler des réponses au moyen de régionalismes offensifs ou défensifs⁴ qui varient de la coopération interétatique à la promotion de l'intégration économique, en passant par l'affirmation d'une identité régionale ou la construction d'une unité régionale cohésive et consolidée⁵. Le régionalisme correspond ainsi à un projet par lequel les acteurs étatiques et non-étatiques coopèrent et mettent en place une stratégie coordonnée au sein d'une certaine région⁶. Quand le format régional se montre insuffisant pour faire face à des réalités plus complexes, les régions peuvent faire appel à des mécanismes interrégionaux qui favorisent la complémentarité et neutralisent les risques économiques ou politiques offerts par des vecteurs internes ou externes⁷.

Si, d'un côté, la globalisation des marchés a incité à la coopération régionale et interrégionale⁸, de l'autre l'inter-régionalisme contribue lui aussi à remodeler la structure du système international en redéfinissant le format et les fonctions de ses différentes unités⁹. La littérature identifie plusieurs types d'impact des interactions interrégionales sur l'organisation de l'arène internationale : la minimisation du déséquilibre économique et institutionnel entre les régions (*balancing and bandwagoning*) ; l'inauguration d'espaces de décision interrégionaux et régionaux

² ROLOFF, Ralf. Interregionalism in theoretical perspective: the state of the art. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen (ed.). *Interregionalism and international relations*. London: Routledge, 2006. p. 18.

³ HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen. Interregionalism: a new phenomenon in international relations. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen (ed.). *Interregionalism and international relations*. London: Routledge, 2006. p. 7.

⁴ FARRELL, Mary. The global politics of regionalism: an introduction. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Björn (ed.). *Global politics of regionalism: theory and practice*. London: Pluto, 2005. p. 2.

⁵ HURRELL, Andrew. Regionalism in theoretical perspective. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (ed.). *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 38-45.

⁶ FAWCETT, Louise. Regionalism from an historical perspective. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Björn (ed.). *Global politics of regionalism: theory and practice*. London: Pluto, 2005. p. 24.

⁷ ROLOFF, Ralf. Interregionalism in theoretical perspective, *op. cit.*, p. 26.

⁸ SCHIRM, Stefan. *Globalization and the new regionalism: global markets, domestic politics and regional cooperation*. Cambridge: Polity, 2002.

⁹ ROLOFF, Ralf. Interregionalism in theoretical perspective, *op. cit.*, p. 22.

(*institution-building*) ; la stratification des négociations internationales en phases interrégionales et multilatérales (*rationalisation*) ; l'évocation des questions non traitées par les forums multilatéraux (*agenda-setting*) ; l'encouragement des identités régionales au moyen de la confrontation des intérêts et de la recherche du consensus (*collective identity-building*) ; le transfert des ressources et l'encouragement à l'insertion organisée des pays dans l'économie internationale (*promotion of development*)¹⁰. Dans le cas des relations entre l'Union européenne et le Mercosur, l'un des effets proéminents a été la construction institutionnelle, dans le sens où l'Union a stimulé, au moyen de différents instruments, la reproduction de ses mécanismes et ainsi la création d'institutions proches de son modèle au sein du Mercosur.

Les rapports établis entre l'Union européenne et le Mercosur relèvent de « l'inter-régionalisme pur », c'est-à-dire des relations de groupe à groupe où une organisation régionale interagit de façon directe et collective avec une autre organisation régionale¹¹. Cette classification part du principe que les organisations régionales étant les principaux acteurs à structurer les rapports entre les régions peuvent aussi mettre en place une sorte de politique externe qui leur permet de jouer un rôle dans les relations internationales. Cela correspond à l'idée de *regional actorship*, qui se structure autour de trois concepts : intégration régionale (*regionness*), présence internationale et capacité d'agir de façon calculée (*actorness*)¹². Ayant la qualité d'un acteur international, la région est bien plus qu'une arène ou un niveau de la vie politique, puisqu'elle influe sur son environnement externe et sur le comportement des autres agents¹³. Pour ce faire, l'acteur doit présenter quatre caractéristiques centrales : partage d'un ensemble de valeurs et principes ; légitimation domestique des moyens de prise de décision et des priorités pour la politique extérieure ; capacité à identifier les priorités et à formuler des politiques cohérentes et consistantes ; et disponibilité d'instruments politiques,

¹⁰ RÜLAND, Jürgen. Interregionalism: an unfinished agenda. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen (ed.). *Interregionalism and international relations*. London: Routledge, 2006. p. 295-313.

¹¹ HÄNGGI, Heiner. Interregionalism as a multifaceted phenomenon: in search of a typology. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen (ed.). *Interregionalism and international relations*. London: Routledge, 2006. p. 34.

¹² HETTNE, Björn. EU foreign policy: the interregional model. In: SÖDERBAUM, Fredrik; STÅLGREN, Patrik (ed.). *The European Union and the global South*. Boulder: Lynne Rienner, 2009. p. 15.

¹³ *Ibid.*, p. 17.

économiques ou militaires pour mener les politiques¹⁴. Au sein de l'Union européenne, ces traits ont été développés plus ou moins bien au fil des années, de telle façon qu'elle représente encore aujourd'hui un modèle unique dans le domaine des affaires étrangères.

Une des particularités de cette construction est son caractère volontaire, ancré plutôt sur le dialogue et le consensus que sur la coercition, l'idée d'intégration européenne elle-même étant fondée sur le principe du maintien de la paix. Cette pratique, appliquée aux politiques internationales, a engendré une logique de *soft power*. Pendant des années, l'Union a été reconnue comme une puissance civile (*civilian power*), ce qui se traduit par la mise en place d'institutions communes et d'une routine de collaboration, par l'affirmation du modèle social européen pour faire face aux tendances homogénéisatrices de la globalisation, par la préférence pour des accords de partenariat qui privilégient la paix, la démocratie et la coopération économique, ainsi que par la promotion du multilatéralisme et de la coopération régionale au moyen du dialogue et de la primauté du droit international¹⁵. Au plan international, l'Union aurait donc cherché à modeler l'ordre global selon des valeurs telles que la pluralité, la justice sociale, la tolérance et l'égalité. Contrairement aux États-Unis, l'Europe s'identifierait plutôt à la norme qu'à la force et essaierait de promouvoir une gouvernance globale fondée sur une régulation organisée à plusieurs niveaux afin de préserver les biens publics mondiaux¹⁶. Toutefois, cette puissance normative reste une puissance et peut être reconnue aussi comme la représentante d'une sorte d'impérialisme léger (*soft imperialism*), qui fait référence à un *soft power* appliqué *in a hard way* : il s'agit d'une forme asymétrique de dialogue, voire d'imposition ou d'usage stratégique de normes et conditions établies qui vise à servir un intérêt particulier et non pas à créer un vrai partenariat¹⁷.

Ce chapitre vise à rendre compte des instruments employés par l'Union européenne dans ses relations avec le Mercosur, qu'ils soient « souples » ou « durs » –

¹⁴ BETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. *The European Union as a global actor*. 2e. ed. London: Routledge, 2006. p. 29-34.

¹⁵ TELÓ, Mario. *Europe: a civilian power? European Union, global governance and world order*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006. p. 51-57.

¹⁶ LAÏDI, Zaki. L'Europe, puissance normative internationale. In: DEHOUSSE, Renaud (ed.). *Politiques européennes*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009. p. 229.

¹⁷ HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Fredrik. Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism. *European Foreign Affairs Review*, n. 10, 2005, p. 539.

en tout cas « civilisateurs ». On se focalisera sur les actions plutôt que sur la nature de l'Union¹⁸. L'objectif est de mesurer l'impact de l'inter-régionalisme dans une perspective interne : de quelle manière les interactions entre l'Union européenne et le Mercosur pendant les années 1990 ont-elles influé sur le développement institutionnel de ce dernier, surtout en ce qui concerne sa dimension parlementaire ? Les motivations et les effets externes des relations interrégionales importent aussi et seront discutés avec plus de détails dans le chapitre prochain, qui analyse le rôle des États-Unis dans cette dynamique. Tout d'abord, il faut distinguer l'influence passive et active de l'Union européenne. L'Union, constituant le seul exemple d'un régime régional institutionnalisé, a une présence mondiale qui dépasse le format de sa politique externe : elle peut, par sa seule existence, influencer le système international, laissant ses marques sur tous les continents¹⁹. Mais elle ne se contente pas d'un rôle passif et mène aussi des politiques actives dans le domaine international. Selon l'institution qui les met en place, ces politiques ont un caractère plus technique ou plus politique. Ainsi, la première section se penche sur les actions de la Commission européenne et, dans une moindre mesure, celles du Conseil des ministres, analysant l'aide financière et technique offerte au Mercosur et le dialogue inter-présidentiel qui reflète un registre géostratégique clair (4.1). La deuxième section aborde le rôle politique du Parlement européen qui, cherchant toujours à s'affirmer dans le cadre institutionnel européen, a été la première institution à s'intéresser à l'établissement de relations stables avec les pays latino-américains (4.2). Enfin, la conclusion analyse les particularités de ce transfert institutionnel, soulignant ses points d'échec et de succès ainsi que son impact décisif sur les acteurs de la branche parlementaire du Mercosur (4.3).

4.1. Les dimensions technique et stratégique d'un transfert à portée limitée

Après quarante ans d'un rapport peu actif, voire inexistant dans certains domaines, l'Union européenne a décidé de relancer ses relations avec l'Amérique latine au moment des initiatives relevant du nouveau régionalisme et de la fin de la Guerre

¹⁸ SMITH, Karen. Beyond the civilian power EU debate. *Politique européenne*, n. 17, automne 2005, p. 77.

¹⁹ HETTNE, Björn. EU foreign policy, *op. cit.*, p. 20.

froide. En l'espace de quelques années, le sous-continent latino-américain, avant oublié, est devenu le principal espoir de l'Union pour l'exportation de son modèle d'intégration. On peut identifier trois phases classiques dans la relation entre les deux régions : le déclin du commerce et le début de l'aide au développement des années 1950 et 1960 ; la réactivation graduelle des routes commerciales entre les deux régions pendant les années 1970 et 1980 ; et l'approche interrégionale des années 1990, quand un composant politique s'est ajouté aux intérêts commerciaux des négociateurs européens (4.1.1). Il y a aussi une quatrième étape qui commence à partir de la moitié des années 2000 et marque un renouveau des relations bilatérales grâce à une approche plus pragmatique de l'Union, centrée sur les « pays émergents ». L'historique de ces rapports traduit le caractère hybride de l'action externe de l'Union, qui se situe quelque part entre le niveau de l'État et celui des organisations internationales, associant des pratiques intergouvernementales et communautaires qui opèrent dans les domaines les plus divers des affaires étrangères.

En effet, les instruments les plus effectifs pour la présence internationale de l'Union sont communautaires, mais ils doivent souvent être complétés par le dialogue politique et d'autres stratégies définies par les gouvernements. Ces procédures exécutives varient selon chaque région où elle décide d'intervenir, configurant différentes politiques de transfert institutionnel. Dans le cas particulier du rapprochement avec le Mercosur, quels ont été les outils employés par la Commission européenne et, ensuite, par le Conseil ? Une analyse de ces questions doit permettre l'identification des raisons de l'intérêt européen pour le nouveau bloc latino-américain ainsi que des contre-stratégies développées par les représentants du Mercosur (4.1.2). Elle montre par ailleurs que les politiques de transfert menées par la Commission sous les auspices du Conseil correspondent à une transmission de savoirs théorisés (*learning by discourse*), alors que dans le champ parlementaire ces solutions ont été, dans une certaine mesure, appliquées en conditions réelles (*learning by doing*), ce qui a accru leur impact (4.1.3)²⁰.

²⁰ DELPEUCH, Thierry; VASSILEVA, Margarita. Des transferts aux apprentissages: réflexions à partir des nouveaux modes de gestion du développement économique local en Bulgarie. *Critique internationale*, n. 48, juillet-septembre 2010, p. 29.

4.1.2. Europe et Amérique latine, une relation périphérique mais nécessaire

Malgré les liens établis entre l'Europe et l'Amérique latine pendant la période coloniale et même après les indépendances, le XX^e siècle a témoigné d'un déclin dans les relations entre les deux régions. Jusqu'à la Première Guerre mondiale, l'Amérique latine était encore le partenaire commercial le plus important de l'Europe. Même si le volume de commerce s'est maintenu élevé jusqu'aux années 1950, l'Amérique latine n'a pas été considérée prioritaire au moment du lancement des relations externes de la Communauté économique européenne (CEE), fondée en 1957. Les États membres ont décidé de tourner leur attention vers l'Afrique, contraints par une France désireuse d'assurer une destination pour les exportations de ses ex-colonies et de partager les coûts éventuels de l'assistance économique²¹. L'intégration des économies européennes et les préférences offertes aux pays africains ont changé le niveau du commerce avec l'Amérique latine, qui s'est sentie abandonnée par l'Europe et s'est tournée vers les États-Unis²². En effet, pendant les années 1950 et 1960 les relations entre l'Europe et l'Amérique latine ont été marquées par le contexte de la fin de la Seconde Guerre mondiale. À ce moment, l'influence croissante des États-Unis sur l'Amérique latine a progressivement renforcé la dépendance économique de la région par rapport à son voisin du nord. Avec le début de la Guerre froide, la nécessité d'affirmation de la puissance nord-américaine a engendré un panaméricanisme renouvelé organisé autour d'un système de sécurité collective, transformant l'Amérique latine en une région soumise à l'hégémonie des États-Unis²³. Les affaires sécuritaires dominaient l'agenda dans les Amériques, comme en témoigne l'intervention nord-américaine dans plusieurs pays, jugée nécessaire pour éviter « la menace communiste ».

Même si les affaires étrangères n'ont jamais constitué une compétence communautaire, la Commission européenne était responsable, dans le cadre du Traité de Rome, de la conduite des négociations commerciales internationales. Ses principaux instruments étaient ceux institués par la politique commerciale commune et le pouvoir

²¹ GRILLI, Enzo. *The European Community and the developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993. p.7.

²² *Ibid.*, p. 229.

²³ SANTANDER, Sebastian. *Le régionalisme sud-américain, op. cit.*, p. 122.

de conclure des accords d'association avec certaines ex-colonies ou avec des pays toujours colonisés à l'époque, ce qui a été à l'origine de la politique européenne de développement. En raison de son caractère économique et vu que la CEE était dépourvue des pouvoirs militaires, sa politique externe a contribué, depuis ses origines, à forger la notion de puissance civile attribuée à l'Europe²⁴. Le Conseil, à son tour, avait l'habitude de débattre des thèmes de politique externe d'une manière informelle et intergouvernementale, jusqu'à ce que les ministres des affaires étrangères ont décidé, en 1959, de mettre en place des rencontres régulières, initiative connue sous l'appellation de Coopération politique européenne. Étant donné que ce processus a été institutionnalisé en 1970, ce n'est pas une coïncidence si à partir de cette année la CEE a organisé davantage son action externe par rapport à l'Amérique latine. Après quelques contacts entre les États des deux continents et l'aide financière des années 1960, il était temps pour une coopération commerciale plus étroite. Une déclaration du Conseil de 1970, faisant suite au premier rapport de la Commission sur les relations avec l'Amérique latine, a appuyé l'établissement des réunions périodiques entre le Groupe des ambassadeurs latino-américains à Bruxelles (GRULA) et les représentants de la CEE. Les premiers avaient demandé la formalisation d'un tel dialogue politique pour répondre aux intérêts commerciaux des pays de l'Amérique latine, qui faisaient face aux limites du modèle de substitution d'importations.

Durant cette période, la Communauté a signé des accords bilatéraux avec l'Argentine (1971), l'Uruguay et le Brésil (1973) et le Mexique (1975), qui sont décrits comme des accords de première génération grâce à leurs focus exclusivement commercial. Même si leurs résultats immédiats n'étaient pas optimaux, le dialogue ouvert entre les deux parties a facilité la compréhension mutuelle et a créé des opportunités pour le rapprochement économique ultérieur²⁵. Cette première vague d'accords commerciaux s'est inscrite dans le cadre du Système généralisé de préférences de la CEE, qui a garanti des tarifs commerciaux non-réciproques à plusieurs pays en voie de développement pendant les années 1970. Les pays latino-américains

²⁴ SMITH, Michael. CFSP and ESDP: from idea to institution to policy? In: HOLLAND, Martin (ed.). *Common foreign and security policy: the first ten years*. 2e. ed. London: Continuum, 2004. p. 79.

²⁵ PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Un point de vue mexicain sur les relations de partenariat entre l'Union européenne et le Mexique. In: FLAESCH-MOUGIN, Catherine; LEBULLENGER, Joël (ed.). *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*. Rennes: Apogée, 1999. p. 109.

recevaient toutefois des préférences moins avantageuses que celles offertes à certains États africains. Suite à l'adhésion du Royaume-Uni à la Communauté en 1973, ces préférences ont été étendues en Afrique et aussi vers les pays des Caraïbes et du Pacifique, qui ensemble ont formé le groupe des Pays d'Afrique, Caraïbes et Pacifique (ACP), signataires de la Convention de Lomé en 1975. Ce n'est donc qu'à travers la région caribéenne que l'Amérique latine s'est hissée au niveau de l'Afrique en termes d'accès à l'aide économique européenne.

Au début des années 1980, après le conflit militaire entre le Nicaragua et le Salvador, la CEE a participé aux négociations visant la pacification et la démocratisation de la région, ce qui lui a permis d'établir des rapports informels avec le Groupe de Rio, un ensemble de pays latino-américains impliqués dans la résolution de la crise. Dans ce contexte la Communauté a proposé un accord de coopération à l'Amérique centrale, qui a été signé en 1985²⁶. En 1983, un accord de commerce et de coopération avait été conclu avec la Communauté andine. Ces accords de la première moitié des années 1980 sont décrits comme des accords de deuxième génération car ils ajoutent une composante politique implicite aux bases économiques de ceux de la première génération : dans le cas de l'Amérique centrale, le traité a résulté d'un dialogue politique institutionnalisé en vue de la recherche de la paix ; dans la région andine, l'accord a marqué le retour des régimes démocratiques civils. Il y avait une autre caractéristique commune aux deux cas : l'approche régionale. À partir de ce moment, la CEE a commencé à faire ses premiers pas en direction d'une stratégie interrégionale, qui a été développée de façon plus concrète à partir de la décennie suivante. Cette approche se différencie des échanges des années 1970 en termes de contenu et d'ampleur géographique: au lieu de négocier des accords commerciaux avec des pays isolés, la CEE a cherché des accords qui avaient un impact commercial, politique et social sur des groupes d'États, préférentiellement s'ils constituaient une région formalisée. Mais ce type de coopération représentait plutôt une réponse à des contraintes historiques particulières et à des conjonctures critiques que l'expression

²⁶ ROY, Joaquín. *The reconstruction of Central America: the role of the European Community*. Miami: University of Miami, 1992; SMITH, Hazel. *European Union foreign policy and Central America*. London: Macmillan, 1995.

d'une véritable politique extérieure européenne²⁷. Les crises dans le bassin méditerranéen et dans les relations arabo-israéliennes durant les années 1970 ont obligé les pays de la CEE à entamer un dialogue collectif de région à région au nom de la sécurité et du bien-être économique ; cette logique explique aussi la coopération avec d'autres zones. Ce changement d'approche a aussi fait écho en Amérique latine, qui a utilisé le régionalisme pour résoudre des conflits et prévenir des attaques militaires contre les nouveaux régimes démocratiques²⁸.

Du point de vue européen, les années 1980 ont été décisives: elles ont donné à la CEE l'opportunité d'approfondir son intégration, de l'étendre à de nouveaux pays et de développer de nouveaux rôles dans l'arène internationale²⁹. L'Acte unique européen de 1985 a défini les bases de la mise en œuvre du marché unique. Un peu plus tard, quelques événements ont bouleversé l'ordre global. La chute du mur de Berlin a initié le déclin du système bipolaire et a accéléré la mondialisation économique. L'Europe a décidé de s'insérer de façon concertée dans ce nouveau contexte, approuvant en 1992 le Traité de Maastricht qui instituait une union économique et monétaire et créait une Union européenne fondée sur trois piliers : le pilier communautaire, la Politique étrangère et de sécurité commune (PESC) et la coopération policière et judiciaire en matière pénale. L'adhésion du Portugal et de l'Espagne à la Communauté en 1986 venait de remettre en cause les préférences commerciales qui étaient assurées par ces pays à leurs ex-colonies latino-américaines, au point que ce type d'arrangement a du être discuté au sein de la naissante Organisation mondiale du commerce³⁰. Ces changements économiques structureaux, ainsi que le rôle actif joué par l'Espagne dans la promotion des pays latino-américains auprès des institutions communautaires, ont stimulé l'intérêt européen à l'établissement de rapports plus étroits avec l'Amérique latine³¹. En 1987, le Conseil de la CEE a adopté pour la première fois des

²⁷ ALECU DE FLERS, Nicole; REGELSBERGER, Elfriede. The EU and inter-regional cooperation. In: HILL, Christopher; SMITH, Michael (ed.). *International relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 321.

²⁸ DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America*, op. cit.

²⁹ SANTANDER, Sebastian. *Le régionalisme sud-américain*, op. cit., p. 155.

³⁰ VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*, op. cit., p. 381; SANAHUJA, José Antonio. Trade, politics and democratization: the 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 42, n. 2, 2000, p. 44.

³¹ HOFFMANN, Andrea. The foreign policy of the European Union towards Mercosur in historical perspective. *Cena Internacional*, v. 4, n. 2, 2002, p. 71; SMITH, Hazel. Actually existing foreign policy –

« conclusions » relatives aux relations avec l'Amérique latine, statuant « qu'une coopération renforcée et des consultes sur des affaires économiques et commerciaux doivent être accompagnées d'une intensification des relations politiques »³². Parallèlement, le Groupe de Rio s'est élargi à la plupart des pays latino-américains et le dialogue avec la Communauté s'est institutionnalisé, donnant aux ministres des affaires étrangères des deux régions l'occasion de se rencontrer au moins une fois par an.

L'institutionnalisation de la PESC comme le deuxième pilier de l'Union avait pour but la consolidation et le perfectionnement des pratiques de coopération précédentes. Ce pilier faisait une mention expresse des champs d'action concernant les pays en voie de développement et comprenait des objectifs tels que la protection de la démocratie et des droits de l'homme, la prévention des conflits, la promotion de l'intégration régionale, des réseaux de coopération internationale et la bonne gouvernance³³. Même si la politique étrangère est restée essentiellement intergouvernementale et dépendante de la convergence des intérêts des États³⁴, son institutionnalisation à Maastricht a préparé le terrain pour la troisième génération d'accords entre l'Europe et l'Amérique latine. Ainsi, des accords ont été signés avec l'Amérique centrale et avec la Communauté andine en 1993 et 2003. Ces traités ont conservé les procédures relatives à la coopération économique, sociale et institutionnelle, mais ont inauguré des mécanismes dans les domaines politique et commercial. Les principales innovations relèvent de l'inclusion des instances de dialogue politique et de la clause démocratique, ainsi que la prévision de la création de zones de libre-échange intercontinentales³⁵. Au-delà des obligations qu'ils établissaient, ces accords étaient destinés à jouer un rôle politique et reflétaient une stratégie de l'Union pour renforcer sa présence dans le monde et consolider sa personnalité morale indépendamment de ses États membres³⁶. Une quatrième génération d'accords

or not? The EU in Latin and Central America. In: PETERSON, John; SJURSEN, Helene (ed.). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London: Routledge, 1998. p. 166.

³² GRILLI, Enzo. *The European Community and the developing countries*, op. cit., p. 239.

³³ SMITH, Karen. *European Union Foreign Policy in a Changing World*. 2e. ed. Cambridge: Polity, 2008. p. 5.

³⁴ SMITH, Michael. CFSP and ESDP, op. cit., p. 81.

³⁵ FLAESCH-MOUGIN, Catherine. L'articulation des compétences entre l'Union européenne et ses États membres à l'égard de l'Amérique latine: la question de la mixité des nouveaux accords-cadres de coopération. In: FLAESCH-MOUGIN, Catherine; LEBULLENGER, Joël (ed.). *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*. Rennes: Apogée, 1999. p. 161-166.

³⁶ HOFFMANN, Andrea. The foreign policy of the European Union towards Mercosur, op. cit., p. 72.

comprend les documents signés avec le Mexique en 1997, avec le Chili en 2002 et avec l'Amérique centrale en 2010, car ils ajoutent, aux compromis antérieurs, un calendrier précis pour la libéralisation du commerce et des investissements.

La tentative de rapprochement de l'Europe avec l'Amérique latine au début des années 1990 a été conditionnée par la position des États-Unis dans la région. La nouvelle conjoncture mondiale a témoigné d'une Europe désireuse de s'affirmer en tant qu'acteur global et de concurrencer l'influence directe des États-Unis sur l'Amérique latine, qui durait depuis presque un siècle. Pendant le conflit des années 1980 en Amérique centrale, l'Europe avait déjà voulu se démarquer des États-Unis en offrant une interprétation divergente de origines de la guerre et des sorties de crise possibles. La CEE est apparue comme un acteur prêt au dialogue et aux solutions diplomatiques et consensuelles, par contraste avec la coercition et l'unilatéralisme qui étaient attribués à la puissance nord-américaine³⁷. En 1990, George Bush a lancé l'Initiative pour les Amériques. Il s'agissait d'un plan pour le continent fondé sur la libéralisation du commerce, le soutien aux investissements et à la liberté politique, destiné à consolider l'hégémonie nord-américaine à travers la création d'une zone de libre-échange continentale. Les accords signés entre l'Union européenne et les régions latino-américaines à cette époque ont donc constitué une réaction au projet nord-américain, dès lors que l'Union et les États-Unis se sont engagés dans une compétition explicite pour les marchés latino-américains et pour l'exportation des normes qui régissaient leurs économies. En effet, la promotion du régionalisme et la croyance de l'Europe dans un monde multilatéral, par opposition à l'exclusivisme nord-américain, s'inscrivaient dans un contexte d'émergence du néo-libéralisme. L'inter-régionalisme constitue ainsi un produit de la globalisation comme idéologie dominante pour la gestion de l'économie³⁸ : c'est pourquoi les relations avec l'Amérique latine, même marginales, sont essentielles pour les pays européens.

Le Traité d'Amsterdam de 1999 s'est abstenu de renforcer la PESC ou de la doter de moyens pour administrer l'hétérogénéité des visions nationales, créant seulement un haut représentant qui devait donner un visage et une voix à la politique extérieure de

³⁷ SANTANDER, Sebastian. *Le régionalisme sud-américain*, op. cit., p. 199.

³⁸ SANTANDER, Sebastian. The European partnership with Mercosur: a relationship based on strategic and neo-liberal principles. *Journal of European Integration*, v. 27, n. 3, 2005, p. 290.

l'Union³⁹. Malgré les faiblesses du deuxième pilier, qui est resté « une catégorie énigmatique »⁴⁰, les rapports entre l'Union européenne et l'Amérique latine développés à la fin du XX^e siècle indiquent qu'au moins dans les domaines commerciaux et de coopération pour le développement l'Union a pu mettre en œuvre une politique externe relativement cohérente. Même si les instruments de la PESC sont demeurés incomplets et si son poids n'était pas décisif vis-à-vis des politiques étrangères des États membres⁴¹, l'Union a su s'exprimer comme un acteur plus ou moins uni sur certains sujets ayant des conséquences globales⁴². Les sections prochaines détailleront l'action externe des organes exécutifs de l'Union en ce qui concerne leur soutien au Mercosur, et plus particulièrement les effets de cette politique sur le plan parlementaire.

4.1.2. La promotion du régionalisme dans le contexte du Mercosur : les enjeux géopolitiques et économiques

Bien que l'Union européenne ait montré, pendant les années 1980, un intérêt croissant pour un rapprochement avec l'Amérique latine, les relations commerciales entre les deux régions demeuraient faibles et conflictuelles. Les pays latino-américains continuaient à dénoncer les effets négatifs de la Politique agricole commune sur leurs économies et l'interdépendance entre les régions se maintenait limitée à cause de la progressive diminution de leur complémentarité économique⁴³. Dans ce contexte, la création du Mercosur en 1991 et la visite, un mois après, des ministres des affaires étrangères des quatre pays du bloc à Bruxelles, ont été comprises par la Commission comme une opportunité pour donner un nouveau souffle aux rapports entre les deux régions. En effet, le Mercosur est vite devenu un acteur central pour l'Union au sein de l'Amérique latine : « *je pense qu'en Amérique du sud il y a plusieurs processus*

³⁹ DE LA SERRE, Françoise. L'architecture institutionnelle de l'Union européenne comme acteur international: genèse et évolution. In: HELLY, Damien; PETITEVILLE, Franck (dir.). *L'Union européenne, acteur international*. Paris: L'Harmattan, 2005. p. 35.

⁴⁰ IRONDELLE, Bastien; PETITEVILLE, Franck. La politique étrangère européenne en débats. *Politique européenne*, n. 17, automne 2005, p. 5.

⁴¹ PETERSON, John; SJURSEN, Helene. Conclusion: The myth of the CFSP? In: PETERSON, John; SJURSEN, Helene (ed.). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London: Routledge, 1998. p. 169.

⁴² SMITH, Hazel. Actually existing foreign policy – or not?, *op. cit.*, p. 163.

⁴³ JULIENNE, Hubert. Cooperación económica entre la Comunidad Europea y América Latina: posibilidades y opciones. *Integración Latinoamericana*, v. 13, n. 131, enero-febrero 1988, p. 19.

d'intégration régionale et le Mercosur est le plus fort, en termes d'ambition, en termes d'histoire. Aussi le leadership économique et politique de ses membres est beaucoup plus important [qu'ailleurs] »⁴⁴.

Un an après la première visite, les ministres des affaires étrangères des deux blocs ont participé à une réunion au Portugal dont le résultat a été la définition des bases de l'Accord de coopération interinstitutionnelle entre l'Union européenne et le Mercosur, signé en 1992. L'accord établissait quatre axes : échange d'information, formation du personnel, assistance technique et appui institutionnel. Dans ce cadre, environ 30 millions de dollars ont été alloués par l'Union pour financer l'organisation et la diffusion d'information, la mise en place de cours, séminaires et stages pour le personnel des institutions, la réalisation d'études sur les actions nécessaires pour atteindre les objectifs du Mercosur et l'amélioration de son infrastructure de travail⁴⁵. Le texte prévoyait aussi « *le transfert, sous toutes les formes appropriées, de connaissances et expériences* »⁴⁶, sur base de l'idée que « *la Communauté possède une expérience originale d'intégration entre pays, qu'elle souhaite transmettre à ses partenaires* »⁴⁷. En termes pratiques, dans cette période initiale l'Union a accordé environ 17 millions d'euros pour les programmes de coopération dans les secteurs des douanes, de l'agriculture et de l'harmonisation normative. Le Secrétariat du Mercosur et le secrétariat de la présidence pro-tempore ont reçu respectivement 434.000 et 300.000 dollars chacun pour développer des activités conjointes avec l'Union⁴⁸. Parallèlement, les fonds européens pour l'aide au développement à l'Amérique latine ont été multipliés par cinq entre 1986 et 1993, passant de 53 millions à 273 millions d'euros⁴⁹. Il est aussi symptomatique que l'assistance financière aux pays du Mercosur ait augmenté de 1992 à 1993, tandis que le montant total de l'aide à l'Amérique latine diminuait dans la même période.

⁴⁴ Entretien avec un représentant de la Commission européenne, Bruxelles, octobre 2008.

⁴⁵ SANTANDER, Sebastian. *Le régionalisme sud-américain*, op. cit., p. 212.

⁴⁶ Article 5 de l'Accord de coopération interinstitutionnelle entre la Commission des Communautés européennes et le Conseil du Mercosur, 29 mai 1992, C(1992)1107/1.

⁴⁷ Commission Européenne. *Le dialogue Europe-Amérique latine-Asie: la coopération financière et technique, 1976-1989*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1991. p. 25.

⁴⁸ CIENFUEGOS MATEO, Manuel. *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*. Barcelona: CIDOB, 2006 (Série América Latina, n. 15). p. 38.

⁴⁹ COX, Aidan; CHAPMAN, Jenny. *Les programmes de coopération extérieure de la Communauté européenne: politiques, gestion et répartition*. London, Brussels: Overseas Development Institute, European Commission, 1999. p. 5.

Ce contact initial entre les deux organisations régionales révèle le premier ordre de motivations pour l'action de l'UE : les enjeux géopolitiques. L'Union cherchait à s'affirmer vis-à-vis de ses partenaires et à renforcer sa légitimité externe afin de faire un contrepoint à la position hégémonique des États-Unis⁵⁰. Au moyen de la promotion du régionalisme, l'Union espérait poser les conditions pour l'établissement d'un multilatéralisme global fondé sur les interactions entre les différentes régions. Il s'agissait donc d'exporter un modèle de gouvernance, qui inclut non seulement la coopération régionale et des normes commerciales communes mais aussi des valeurs telles que la démocratie, les droits de l'homme, l'État social, la régulation de la globalisation et la protection de l'environnement⁵¹. Même si quelques acteurs de la Commission insistent sur le fait que « *c'est difficile de transposer des modèles* » et que chaque bloc doit chercher sa propre voie, ils affirment au même temps être favorable à l'intégration régionale pour d'autres parties du monde : « *nous croyons, à partir de notre propre expérience, que l'intégration est une bonne idée. C'est bien pour apporter de la stabilité, de la paix et de la prospérité. Donc nous soutenons l'intégration régionale partout dès que les conditions qui vont stimuler les pays à s'intégrer soient présentes* »⁵². En ce qui concerne le Mercosur, ce double discours se maintient : « *il y a plusieurs modèles, nous avons notre propre modèle et nous n'avons pas l'ambition de l'imposer à d'autres parties* », mais « *les conditions historiques qui ont permis l'intégration en Europe montrent des similarités avec les conditions du Mercosur, elles ne sont pas les mêmes mais il y a une certaine similarité* »⁵³. La mise en place du Mercosur a ainsi révélé une disposition pour le régionalisme appréciée à Bruxelles, car elle faisait écho à la stratégie de l'Union de diffusion de l'intégration afin d'être plus visible internationalement et de se consolider en tant qu'un acteur politique global.

Suivant l'entrée en vigueur, en 1994, de l'Accord de libre-échange nord-américain entre les États-Unis, le Canada et le Mexique et la fin de la période de transition du

⁵⁰ SANTANDER, Sebastian. La légitimation de l'Union européenne par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale: le cas du Marché commun du sud. *Études Internationales*, v. XXXII, n. 1, 2001, p. 55.

⁵¹ PETITEVILLE, Franck. Exporting 'values'? EU external co-operation as a 'soft diplomacy'. In: KNOTT, Michèle; PRINCEN, Sebastian (ed.). *Undestanding the European Union's external relations*. London: Routledge, ECPR Studies in European Political Science, 2005. p. 131; SMITH, Karen. *European Union foreign policy, op. cit.*, p. 111.

⁵² Entretien avec un représentant de la Commission européenne, Bruxelles, octobre 2008.

⁵³ Entretien avec un représentant de la Commission européenne, Bruxelles, octobre 2008.

Mercosur, qui a établi le tarif douanier commun, le Conseil a décidé de « renforcer les relations entre l'Union européenne et cet important groupement régional de l'Amérique latine »⁵⁴. Ce moment a donc marqué le début des négociations en vue de l'Accord-cadre interrégional de coopération, signé en 1995. Cet accord visait à systématiser les relations préexistantes entre les deux blocs et à préparer les conditions pour une future association interrégionale qui impliquerait la création d'une zone de libre-échange bi-continentale. L'accord repose sur trois bases : les dispositions commerciales, marquées par la libéralisation des échanges et par l'harmonisation de certaines politiques ; la coopération, axée sur l'économie, le renforcement de l'intégration, l'éducation, la culture et la lutte contre le trafic de stupéfiants ; et le dialogue politique, dont le niveau ministériel s'organisait autour d'un nouvel organe, le Conseil de coopération. Bien qu'il s'agisse d'une convention préparatoire, de nature transitoire, elle contenait déjà des instruments pour son approfondissement qui dépassaient le caractère symbolique⁵⁵. En effet, les consultations visant l'association ont débuté seulement quelques mois après l'entrée en vigueur de l'accord et les négociations pour la libéralisation ont été officiellement lancées en 1999, lors du premier sommet entre l'Union européenne et l'Amérique latine à Rio de Janeiro.

Au départ, le sommet était destiné à réunir les chefs d'État et de gouvernement de l'Union et du Mercosur. Avec le délai proposé par la présidence autrichienne, la réunion a été reportée de 1998 à 1999 et a inclus tous les pays latino-américains, en plus des Caraïbes et de Cuba. L'objectif était de relancer et de restructurer le dialogue politique à un plus haut niveau, créant une instance officielle et inclusive de dialogue bi-régional pour faire suite aux interactions au sein du Groupe de Rio (tableau 13)⁵⁶. De cette façon, le Conseil est devenu un acteur plus actif dans un domaine qui appartenait aux compétences de la Commission, et l'Amérique latine a fait son entrée définitive dans la PESC. Officiellement, les objectifs du renforcement des contacts politiques entre les deux régions sont de promouvoir l'intégration régionale et d'établir des accords d'association, de stimuler la coopération pour le développement en vue de la réduction

⁵⁴ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur, 19 octobre 1994, COM(94) 428. p. 1.

⁵⁵ VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*, op. cit., p. 431.

⁵⁶ *Ibid.*, p. 466.

de la pauvreté et des inégalités sociales et d'améliorer les niveaux d'éducation⁵⁷. Dans la pratique, toutefois, les efforts se concentrent sur les négociations commerciales avec le bloc ou ses pays membres, l'Union stimulant l'ouverture économique de la région⁵⁸ et désirant établir « des niveaux plus importants de sécurité pour les échanges économiques réciproques dans un monde progressivement plus interdépendant et globalisé »⁵⁹.

Tableau 13. Rencontres entre l'Union européenne et l'Amérique latine

UE-Groupe de Rio	Sommets UE-Amérique latine
1987, New York	1999, Rio de Janeiro
1988, Hamburg	2002, Madrid
1989, Granada	2004, Guadalajara
1990, Rome	2006, Vienne
1991, Luxembourg	2008, Lima
1992, Santiago	2010, Madrid
1993, Copenhagen	2012, Santiago
1994, São Paulo	
1995, Paris	
1996, Cochabamba	
1997, Noordwick	
1998, Panama	
1999, New York	

Source: adaptation et mise à jour de KOURLIANDSKY, Jean-Jacques. Union européenne et Amérique latine: mécanismes d'élaboration d'une politique. In: VAN EEUWEN, Daniel (ed.). *L'Amérique latine et l'Europe à l'heure de la mondialisation: dimensions des relations internationales*. Paris: Kathala, 2002. p. 49.

Malgré l'impulsion politique du sommet de Rio, les négociations avec le Mercosur se sont montrées ardues et les parties ne sont pas parvenues à des consensus concernant les questions les plus sensibles. La pression des secteurs européens de l'agriculture et de la pêche n'a pas permis une augmentation des quotas pour ce type de

⁵⁷ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: the European Union and Latin America: global players in partnership, 30 September 2009, COM(2009) 495/3. p. 2.

⁵⁸ SARAIVA, Miriam. The European Union as an international actor and Mercosur countries. *European University Institute Working Papers*, n. 14, 2004, p. 7.

⁵⁹ Centro Latino-americano para las relaciones con Europa. *Primera Cumbre América Latina y Caribe – Unión Europea: una reflexión política-estratégica*. Santiago, 1998. p. 16.

produits provenant des pays du Mercosur, tandis que ces derniers n'ont pas accepté une libéralisation plus accentuée du secteur industriel et de celui des services, notamment financiers et de transport. Selon un négociateur du Mercosur, « *il y a eu un moment où nous étions dans une bataille pour la question des subventions, subventions à la production, aide interne et protectionnisme. [...] Donc la question agricole était directement concernée. De notre côté, nous qui sommes de grands producteurs agricoles, et eux, qui sont ceux qui ont la plus importante structure de protection. C'était difficile, donc ça s'est terminé à un moment donné* »⁶⁰. L'interruption des négociations en 2004 laisse entendre que les asymétries économiques structurelles entre les deux régions ne sont pas encore surmontées⁶¹, mais aussi que l'Europe a vu son intérêt pour cet accord diminuer lorsque les négociations pour la Zone de libre-échange des Amériques se sont également arrêtées en 2005. Sans la menace du projet nord-américain sur les intérêts européens, la Commission a préféré concentrer ses énergies dans les négociations commerciales multilatérales⁶², comme indique la théorie de la poche unique développée par l'Union depuis : « *ils nous ont répété ça ad nauseam : nous avons une seule poche et ne pouvons pas payer deux fois. C'est-à-dire que nous ne pouvons pas payer dans le multilatéral et après dans le bi-régional. Ok, mais en réalité ils ne vont payer dans aucun des deux endroits parce que Doha n'avance pas* »⁶³.

La conclusion de l'accord-cadre avec le Mercosur et l'essai de former une zone de libre-échange entre les deux blocs dévoilent un second ordre de motivations pour l'Union : les enjeux économiques. Selon le chef de l'unité Mercosur-Chili, le commerce est considéré par la Commission comme la pierre angulaire, « le *cornerstone* » de ces relations⁶⁴. En effet, les secteurs privés européens n'ont pas manqué de remarquer que les quatre économies les plus fortes de l'Amérique du sud se rassemblaient dans un projet d'intégration régionale. Le Mercosur représentait un marché de plus de 200

⁶⁰ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

⁶¹ SANAHUJA, José Antonio. Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2000, p. 5.

⁶² SANTANDER, Sebastian. The ups and downs of interregionalism in Latin America. In: SÖDERBAUM, Fredrik; STÅLGREN, Patrik (ed.). *The European Union and the global South*. Boulder: Lynne Rienner, 2009. p. 109.

⁶³ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

⁶⁴ HERNANDÉZ, Damian. Le positionnement de l'Union européenne à l'égard de l'Amérique latine. In: FLAESCH-MOUGIN, Catherine; LEBULLENGER, Joël (ed.). *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*. Rennes: Apogée, 1999. p. 43.

millions de personnes, avec un produit intérieur brut de plus de 1.000 milliards de dollars, dont le commerce interne et les investissements externes ont augmenté vertigineusement dans sa période initiale. Les échanges avec l'Union ont aussi augmenté pendant les années 1990, de sorte que la Commission présentait le Mercosur comme « *le marché le plus dynamique pour les exportateurs européens* » ou « *un nouveau pôle de croissance à l'échelle mondiale et, pour l'Europe, une région stratégique clé* »⁶⁵. L'Union a vu dans l'accord d'association la possibilité de consolider la position des compagnies européennes dans la région et de renforcer ses exportations, compte-tenu de l'élimination des barrières tarifaires et de l'amélioration de l'infrastructure locale⁶⁶. Selon le représentant de la Commission au Brésil, « *afin de consolider la position de l'Union européenne dans le marché croissant du Mercosur et de le sauvegarder de la compétition extérieure, plus d'action était nécessaire. L'actif marché commun du Mercosur était le centre de l'intérêt européen* » et a motivé la consolidation des liens politiques entre les deux blocs au moyen de l'accord-cadre de 1995⁶⁷. Dans ce sens, l'Union agissait plus au nom de son propre bien-être économique que pour renforcer la position du Mercosur dans le système international. À partir du moment où les accords offerts par l'Union ne couvraient pas des aspects essentiels pour l'inclusion des pays moins développés dans l'économie mondiale, tel que l'encouragement de l'industrialisation et de la diversification productive, ils représentaient avant tout un chemin privilégié pour les entreprises européennes⁶⁸. Le discours sur le monde « multirégional » souhaité par l'Europe correspondait donc à un simple outil économique interne pour faire face aux États-Unis plutôt qu'une base concrète pour son action vis-à-vis des régions en développement.

Du côté du Mercosur, les négociations avec l'Union européenne demandaient un degré d'intégration qui n'était pas atteint par le bloc. Il s'agissait d'une stratégie de l'Union pour encourager la coordination des politiques et l'harmonisation des positions entre les quatre partenaires du Mercosur, de façon à promouvoir ses mécanismes

⁶⁵ Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen: pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur, 19 octobre 1994, COM(94) 428. p. 7; 13.

⁶⁶ CIENFUEGOS MATEO, Manuel. *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur*, *op. cit.*, p. 99.

⁶⁷ KLOM, Andy. Mercosur and Brazil: a European perspective. *International Affairs*, v. 79, n. 2, March 2003, p. 355.

⁶⁸ ROBLES JR, Alfredo. EU FTA negotiations with SADC and Mercosur: integration into the world economy or market access for EU firms? *Third World Quarterly*, v. 29, n. 1, 2008, p. 183.

d'intégration et à faciliter ainsi les échanges commerciaux de bloc à bloc. D'une part, l'objectif de l'Union de faire progresser l'union entre les États-membres du Mercosur portait des fruits : les représentants des États s'obligeaient à se mettre d'accord sur un certain nombre de points, ce qui favorisait l'exercice de la négociation et de la recherche du consensus dans le Mercosur. *« Avant chaque réunion avec l'Union européenne, avant chaque réunion avec le comité négociateur bi-régional, nous nous réunissions entre les coordinateurs, les quatre pays, afin de définir une position, de travailler sur cette position pour après la présenter de manière conjointe à la table des négociations avec l'Union. [...] Parfois, les négociations internes au Mercosur étaient difficiles. Les pays peuvent avoir des positions divergentes, parfois nous avons des discussions très sérieuses et il y avait des thèmes sur lesquels il était difficile d'avancer. Mais dans tous les cas nous arrivions toujours avec une seule position négociatrice [devant l'Union] »*⁶⁹. *« Le fait de parler avec les Européens nous oblige à une coordination avant la conversation. Donc, ça stimule déjà l'intégration »*⁷⁰. D'autre part, la stratégie choisie par l'Union suscitait de fortes réactions au sein du Mercosur, qui voulait s'affirmer en tant que projet autonome par rapport à l'UE. *« Il y a une intention d'avancer en interne, nous faisons des progrès, mais à un rythme différent de celui de l'Union européenne parce que les motivations au départ ont été différentes aussi. Les circonstances qui ont permis la création de l'Union européenne sont complètement distinctes de celles du Mercosur. [...] Même si l'Union savait que les conditions du Mercosur sont totalement différentes, ils ont avancé certains éléments. Par exemple, le Mercosur ne constitue pas une zone sanitaire unique. Donc une exportation européenne va devoir respecter non pas un seul ensemble de conditions, mais quatre, et ils nous disent : bon, si nous faisons l'accord vous devriez faire votre devoir en tant que Mercosur pour que nous rentrons avec un seul papier. Et ça, c'est très difficile d'y arriver. [...] Nous, on n'est pas à ce niveau. Et on n'y a jamais été »*⁷¹.

S'il est vrai que l'Union n'a jamais fait référence à la coopération régionale comme une condition explicite pour ses relations avec le Mercosur, ce facteur a toujours été présent, soit au moyen d'un support positif – comme c'était le cas de l'assistance prévue dans l'accord de 1992 –, soit comme une conditionnalité implicite – comme

⁶⁹ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

⁷⁰ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

⁷¹ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

dans les négociations commerciales en vue d'un accord d'association. L'essai de transposer son modèle au Cône sud s'est fait donc par des tactiques variées – assistance financière et technique aux institutions, aide au développement, dialogue politique et négociations commerciales – et grâce à des motivations d'ordre géopolitique et économique. Mais le transfert n'a pas eu le type de résultat espéré par l'Union : le Mercosur a maintenu son caractère intergouvernemental et l'intégration économique n'a pas montré d'avancées substantielles. Bien que les rapports avec l'Union aient forcément affecté, dans un sens pro-intégration, la vision et le comportement de certains acteurs, les organes exécutifs du Mercosur n'ont jamais eu l'intention d'imiter ses caractéristiques – bien au contraire – et ont développé progressivement une attitude de rejet anticipé de toute proposition dérivant ou s'assimilant à l'exemple européen. Les chancelleries des pays du Mercosur se voient encore aujourd'hui menacées par le constat que l'Union « *encourage les intégrations dans les autres régions, [...] le thème de l'union douanière est important pour elle, elle tend toujours à favoriser la position de négociateur en bloc* »⁷² et qu'elle croit que « *son processus exemplaire d'intégration mérite d'être adopté par d'autres continents* »⁷³. D'après eux, « *[les pays de l'Union] ont encore besoin de s'affirmer dans la scène internationale. Donc elle agit toujours d'une façon un peu grandiloquente. Moi, je pense que c'est absurde que l'Union européenne dise qu'elle veut négocier avec le Mercosur pour aider à renforcer l'intégration au Mercosur. Je n'accepte pas ce type de rédaction quand ça tombe dans mes mains [...]. Le Mercosur n'a pas besoin de la bonne volonté de l'Union européenne, ni du modèle de l'Union européenne, pour renforcer son processus d'intégration régionale* »⁷⁴. « *Pour moi, il me semble que l'Union veut exporter son modèle. Parce qu'en fait, ce qui se passe dans les négociations, c'est qu'ils disent : j'ai ça, montrez-moi que vous avez la même chose. [Mais] l'idée d'aller vers une union politique ou monétaire avec le niveau d'intégration de l'Union européenne est trop lointaine de ce qu'est le Mercosur en ce moment. Prudemment à mon avis, le Mercosur se pose des objectifs plus limités [...] cherchant son propre modèle et respectant ses particularités* »⁷⁵.

⁷² Entretien avec un représentant de la chancellerie, Brasília, avril 2009.

⁷³ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

⁷⁴ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

⁷⁵ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

Le soutien de l'Union européenne au régionalisme n'est pas un privilège de l'Amérique latine. Dans tous les continents où elle intervient, la promotion de l'intégration ne configure pas une politique systématique et cohérente, mais plutôt une approche *ad hoc* qui comprend différents types de régionalismes et niveaux d'intégration, ainsi que des instruments et objectifs variés⁷⁶. En général, l'interaction avec l'Union n'est pas déterminante pour la dynamique des intégrations, qui dépendent davantage des conditions historiques et culturelles internes, même si l'impact de ses actions est visible⁷⁷. Dans le cas du Mercosur, l'émergence de ce bloc régional a marqué le retour du regard européen sur l'Amérique latine grâce au « potentiel d'intégration » démontré par les quatre voisins désireux de consolider leur démocratie et de s'insérer dans l'économie internationale. Les mécanismes employés par la Commission pour exporter son modèle sont néanmoins restés plus proche de la théorie que de la pratique, considérant que les organes exécutifs du Mercosur n'étaient pas prêts à mettre en place certaines politiques régionales capables d'affecter les souverainetés nationales. Comme réponse, l'UE s'est tournée vers le champ parlementaire, dans lequel son action s'est révélée plus effective⁷⁸. Contrairement à l'acceptation diffuse et limitée des mécanismes européens par la diplomatie du Mercosur, les fonctionnaires et membres de la Commission parlementaire conjointe se sont montrés plus réceptifs aux dispositifs européens, surtout à ceux qui étaient susceptibles de renforcer la position des pouvoirs législatifs vis-à-vis des exécutifs dans le plan régional. La branche parlementaire semble ainsi être une dimension du Mercosur sur laquelle l'Union a pu significativement peser.

4.1.3. Les actions de soutien à la Commission parlementaire conjointe

Avec la conclusion de l'Accord-cadre interrégional entre l'Union européenne et le Mercosur, la CPC a voulu trouver sa place dans ces rapports. Du côté du Mercosur, les

⁷⁶ PIETRANGELI, Giulia. Supporting regional integration and cooperation worldwide: an overview of the European approach. In: DE LOMBAERDE, Philippe; SCHULZ, Michel (ed.). *The EU and world regionalism: the makability of regions in the 21st century*. Surrey: Ashgate, 2009. p. 38.

⁷⁷ DE LOMBAERDE, Philippe; PIETRANGELI, Giulia; SCHULZ, Michel. EU support to Latin American regionalism. In: FRANCK, Christian; DEFRAIGE, Jean-Christophe; DE MORIANNÉ, Virginie (ed.). *L'Union européenne et la montée du régionalisme: exemplarité et partenariats*. Louvain-la-neuve: Academia-Bruylant, 2009. p. 257.

⁷⁸ BÖRZEL, Tanja; RISSE, Thomas. The European Union and the diffusion of ideas. *KFG Working Papers (The Transformative Power of Europe)*, n. 1, May 2009, p. 13.

parlementaires, comme d'habitude, n'ont pas eu l'occasion de participer aux négociations, mais ils ont su tirer profit de leurs bonnes relations avec le Parlement européen pour établir un dialogue direct avec la Commission européenne. Même si le CMC a dû autoriser le projet d'appui, il a été signé par la CPC, ce qui lui conférait une autonomie juridique inédite. Du côté européen, la Commission, cherchant de la légitimité vis-à-vis des États-membres et du monde extérieur, visait à compléter la promotion passive du régionalisme par des politiques actives d'exportation de ses expériences⁷⁹. Au-delà des stratégies visées par l'Union, ces politiques étaient motivées par le comportement routinier de la Commission, qui externalisait dans ses rapports avec le Mercosur des pratiques internes qui caractérisaient « la façon européenne de faire les choses » à laquelle les agents étaient déjà habitués⁸⁰. Ainsi, dès que la CPC a montré un intérêt concret pour l'aide européenne, la Commission n'a pas hésité à collaborer, mobilisant différents départements (surtout la direction générale pour les relations extérieures, le service de développement et de coopération EuropeAid et la délégation à Montevideo) qui ont fini par stimuler l'institutionnalisation du Mercosur à la lumière de leur propre expérience.

En 1996, suite à une rencontre interparlementaire, la CPC a envoyé au Parlement européen une proposition pour un projet de coopération avec l'intention de renforcer sa structure et son fonctionnement. La Commission européenne a été chargée de détailler le projet dans le cadre de la coopération interinstitutionnelle prévue par l'Accord-cadre interrégional de 1995. Son objectif était de consolider la CPC « *dans son double rôle de forum de débat parlementaire au sein du Mercosur et point de contact avec le CMC* » à travers la « *modernisation de son organisation et de son fonctionnement ainsi que de certaines dotations de moyens matériels et documentaires* »⁸¹. Fondé sur l'idée du « *transfert des expériences européennes, notamment du rôle du Parlement européen dans la construction européenne* », le projet visait un triple résultat : intensifier les relations entre le Secrétariat permanent de la CPC et ses secrétariats nationaux ; améliorer l'efficacité des relations entre la CPC et le CMC et approfondir les rapports

⁷⁹ LENZ, Tobias. *Problematizing the EU's model export to Mercosur: strategies and motivations*. Paper presented at the ISA's 49th Annual Convention: Bridging multiple divides, San Francisco, March 26, 2008. p. 14.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 21.

⁸¹ Convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la Comisión Parlamentaria Conjunta, ASR/B7-3100/97/0066, 26 avril 2000, p. 16.

parlementaires entre l'Union européenne et le Mercosur⁸². Pour ce faire, cinq types d'activités étaient prévues : séjour en Europe du coordinateur ; assistance technique ; formation des fonctionnaires ; centre de documentation et ressources informatiques ; et ateliers de travail interparlementaires (tableau 14).

Tableau 14. Actions de soutien de la Commission européenne à la Commission parlementaire conjointe

Séjour en Europe	Le coordinateur du projet au sein du Mercosur visite le Parlement européen et la Commission européenne afin de connaître le fonctionnement des institutions et les modalités d'exécution des projets de coopération.
Assistance technique	Des experts européens sélectionnés par la Commission sont responsables pour élaborer des études et orienter le Secrétariat permanent de la CPC sur : - la sélection du personnel du Secrétariat ; - le rôle et les compétences de la CPC ; - la structure organisationnelle du Secrétariat permanent, des secrétariats nationaux et des groupes de travail de la CPC ; - l'organisation informatique et l'interconnexion des données entre le Secrétariat permanent, les secrétariats nationaux et le Parlement européen ; - la stratégie de diffusion des informations aux citoyens.
Formation	Définition d'une stratégie de formation du personnel de la CPC et des sections nationales et mise en place de cours au Mercosur ou en Europe, dans la limite de six fonctionnaires pour la CPC et deux pour chaque parlement national.
Documentation et informatique	Création du Centre de documentation de la CPC destiné à héberger des données d'intérêt parlementaire, telles que les normes du Mercosur et les informations des parlements nationaux, du Parlement européen et d'autres parlements latino-américains. Installation d'équipements informatiques pour la CPC et les secrétariats nationaux, ainsi que des systèmes d'interconnexion des données.
Ateliers interparlementaires	Séminaires sur les différences et les ressemblances entre le Parlement européen et la CPC et sur l'expérience européenne à service du Mercosur.

Source : données récoltées par l'auteur sur la base du Convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la Comisión Parlamentaria Conjunta, ASR/B7-3100/97/0066, 26 avril 2000, p. 16-22.

Le budget total, qui devrait être exécuté en 14 mois, s'élevait à 1.353.175 euros, dont 917.175 euros ont été amenés par l'Union européenne et 436.000 euros par le Mercosur (tableau 15). En fait, la contribution demandée au Mercosur, au-delà d'exprimer un engagement financier et politique avec le projet, visait à stimuler l'institutionnalisation de la CPC. La Commission européenne voulait s'assurer que la

⁸² Convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la Comisión Parlamentaria Conjunta, ASR/B7-3100/97/0066, 26 avril 2000, p. 16.

CPC aurait les locaux nécessaires et un minimum de personnel pour l'exécution du projet, mais elle savait aussi que cette structure, une fois mise en place, risquait de se maintenir et d'avoir une existence autonome avec le temps. « *L'Union européenne négociait un accord de coopération et a demandé un point focal de dialogue, car le changement de présidence tous les six mois c'est vraiment compliqué et ça compliquait le dialogue. Donc ils ont demandé un interlocuteur permanent, et ainsi nous avons créé le Secrétariat administratif parlementaire permanent. [...] le support de l'Union a été important même avant l'entrée en vigueur de l'accord concernant projet de coopération, parce qu'elle a demandé à la CPC d'établir un secrétariat à Montevideo, avec un peu de visibilité... une institution de ce type ne serait pas née si cela ne dépendait que de la CPC* »⁸³. Partant de l'idée que « *des institutions plus fortes ne peuvent qu'être bénéfiques pour le Mercosur* »⁸⁴, la Commission a conditionné son support à un auto-renforcement institutionnel préalable de la CPC, ce qui constituait un des objectifs de la coopération elle-même. « *L'Union collabore pour que le Mercosur entreprenne une série de réformes institutionnelles qui puissent garantir l'obéissance des accords adoptés par les pays-membres* » et l'approfondissement de l'intégration économique, surtout en ce qui concerne « *l'élimination des barrières tarifaires qui rendent difficile le commerce entre les deux blocs* »⁸⁵.

Tableau 15. Engagements financiers du projet de soutien de la Commission européenne à la CPC, en euros

	Union européenne	CPC	Total
1. Services	630.000	406.000	1.036.000
1.1. Assistance technique européenne	391.500		
1.2. Assistance technique locale	6.500	406.000	412.500
1.3. Évaluation	0		
1.4. Études	0		
1.5. Formation	232.000		232.000
2. Matériel	180.500	0	180.500
2.1. Équipement	180.500	0	180.500
2.2. Infrastructure	0		
3. Travaux	0		

⁸³ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁸⁴ Entretien avec un représentant de la Commission européenne, Bruxelles, octobre 2008.

⁸⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

4. Visibilité/information	63.000	30.000	93.000
5. Fonctionnement	0		
5.1. Personnel local	0		
5.2. Autres	0		
6. Transfert de fonds	0		
7. Crédit	0		
8. Programmes	0		
9. Imprévus	43.675		

Source : Convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la Comisión Parlamentaria Conjunta, ASR/B7-3100/97/0066, 26 avril 2000, p. 28.

L'accord a vite eu un impact sur la dynamique institutionnelle de la CPC. Tout d'abord, il apportait de la légitimité internationale à la dimension parlementaire du Mercosur, en général méprisée en interne, renforçant ainsi, symboliquement, les initiatives des acteurs du Mercosur dans ce sens. « *L'Union européenne, qui a une autre vision de l'intégration et à mon avis aspirait à ce que cette vision soit partagée par le Mercosur, s'est beaucoup investie et a mis toute l'énergie nécessaire pour que cela arrive. [...] En fait ils ont été les premiers, avant même la création du Parlement ils le savaient déjà, ils s'étaient déjà engagés avec l'installation du Parlement, même avant les gouvernements des États membres. Cela était bien car ils le croyaient encore et avaient l'espoir que cet acteur politique puisse contribuer à l'approfondissement du Mercosur* »⁸⁶. « *Il s'agit d'une démonstration claire de l'importance du Mercosur, et non seulement du bloc mais aussi de la construction des institutions qui puissent travailler en faveur de l'intérêt régional et non seulement du national* »⁸⁷. Deuxièmement, l'apport financier au Secrétariat parlementaire a été décisif pour son institutionnalisation et a donc rendu possible son rôle en tant qu'instance de support administratif et politique aux membres de la CPC. « *Un autre point important a été le renforcement du Secrétariat, le Secrétariat s'est converti... même si nous étions très peu nombreux et que nous avons peu de ressources, le Secrétariat avait un budget de 80.000 dollars annuels, c'est-à-dire que c'est rien, ça n'existe pas. Mais ça lui a permis d'accéder à la position de protagoniste et lui a donné un certain contrôle de la situation, donc le Secrétariat s'est renforcé en tant qu'acteur dans ce système, n'est-ce*

⁸⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁸⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

pas ? Il y a aussi la composante technologique, on incorpore un équipement technologique important pour le Secrétariat et la Commission, même aujourd'hui le Parlement utilise, pour sa communication par internet, les serveurs et le hardware qui ont été obtenus à l'époque »⁸⁸.

Mais l'effet le plus significatif de la coopération avec la Commission européenne a été le développement des rapports entre les fonctionnaires de la CPC et ceux des sections nationales, ainsi que le contact des agents du Mercosur avec leurs homologues européens et avec les routines de travail au sein des institutions communautaires. L'Union a financé une série de programmes de formation qui comprenaient des séminaires, des ateliers et des réunions-débat avec des fonctionnaires, des parlementaires et des experts européens et latino-américains, qui avaient lieu dans les quatre pays du Mercosur et aussi en Europe (tableau 16). Ces rencontres ont permis, en premier lieu, des échanges entre le personnel des parlements nationaux quant à la place du Mercosur dans chaque système politique, sur le fonctionnement des commissions, leurs ressources, sur la procédure législative régionale, sur le niveau d'influence des secteurs nationaux de la CPC sur cette procédure, etc. Ces liens ont engendré une espèce de socialisation initiale entre les fonctionnaires, qui ont commencé à réfléchir ensemble sur une stratégie conjointe de travail au sein de la CPC. Selon un fonctionnaire, ce sont justement les rencontres stimulées par l'accord avec l'UE qui ont marqué le début des discussions concrètes sur la création du Parlasur, *« car finalement nous, les fonctionnaires, ceux qui s'occupent du travail de tous les jours, nous avons eu l'opportunité de suivre des formations seulement entre fonctionnaires. [...] Sans les parlementaires autour, parce que les parlementaires nous donnent du travail. Je veux dire, administrativement, n'est-ce pas ? Lors des voyages des parlementaires, nous nous occupons de tout : l'hôtel, les horaires du bus, l'assistance, la réunion, l'horaire. Nous participons aux réunions, nous les aidons pour certains sujets. Donc les parlementaires demandent une certaine attention. Et donc nous avons eu quelques formations pour les fonctionnaires. Et c'était la première opportunité que nous avons eu de réunir seulement les fonctionnaires. Donc nous avons commencé un débat, nous avons même commencé à réfléchir à une organisation plus collective, [...] et donc les*

⁸⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

choses ont commencé à se disséminer »⁸⁹. Par ailleurs, ce dialogue a favorisé le diagnostic commun des faiblesses de la CPC et a permis aux participants de démythifier quelques responsabilités qui étaient attribuées aux parlementaires, comme le faible taux d'incorporation des normes du Mercosur dans les systèmes juridiques domestiques. Dans une étude élaborée par le SAPP et les sections nationales, les fonctionnaires démontraient que deux tiers des normes étaient incorporées ou en phase d'internalisation par les parlements, tandis que presque un tiers n'avaient même pas été envoyé aux pouvoirs législatifs pour appréciation⁹⁰.

Parallèlement, le budget offert par le projet a permis l'intensification des contacts parlementaires intra-Mercosur grâce au financement des voyages, qui n'étaient pris en charge par les parlements nationaux que deux fois par an. Les présidents des sections nationales ont établi un calendrier d'une réunion par mois, dynamisant ainsi le travail de la CPC⁹¹. « *Cela a permis un agenda [de rencontres] beaucoup plus fréquent pour les acteurs politiques et techniques. Avant, la CPC se réunissait une fois par semestre, il y avait la question des ressources, et cet accord a permis des réunions plus fréquentes où le thème du parlement était travaillé de plus en plus. Ils finançaient les voyages des fonctionnaires et des parlementaires* »⁹². Ces déplacements incluaient des visites aux institutions européennes à Bruxelles et à Strasbourg, où les parlementaires et les fonctionnaires des pays du Mercosur ont pu connaître en détail l'histoire, l'organisation institutionnelle et les compétences de l'Union. « *Là on expliquait aux Sud-américains comment fonctionnait le Parlement européen, les bénéfices d'avoir construit le Parlement européen, l'importance d'avoir un parlement supranational et je crois que ça a eu une grande influence. [...] Je crois que l'Union européenne a beaucoup influencé la création du Parlement ici* »⁹³.

Tableau 16. Activités de formation de la CPC réalisées avec le soutien de l'Union européenne

Programme de formation pour le personnel de la CPC	Bruxelles, Strasbourg, Luxembourg	Novembre 1995
--	---	---------------

⁸⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁹⁰ DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída, op. cit.*, p. 339.

⁹¹ *Ibid.*, p. 340.

⁹² Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁹³ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

Atelier « L'UE et le Mercosur: la dimension institutionnelle »	Buenos Aires	Mars 1996
Séminaire « La dimension parlementaire du Mercosur »	Buenos Aires	Octobre 1996
I Séminaire « Les perspectives institutionnelles du Mercosur: l'organisation et le fonctionnement de la CPC »	Montevideo	Octobre 1997
II Séminaire « Les perspectives institutionnelles du Mercosur: l'organisation et le fonctionnement de la CPC »	Buenos Aires	Juin 1998
Programme de capacitation pour le personnel de la CPC	Bruxelles	Mai 2003
Atelier « La consulte parlementaire: du concept à la pratique »	Buenos Aires	Septembre 2003
I Rencontre des présidents des chambres législatives des pays du Mercosur	Montevideo	Septembre 2003
Atelier « Le Parlement du Mercosur et l'intégration frontalière »	Foz do Iguacu	Novembre 2003
Programme de formation pour le personnel de la CPC	Brasília	Mars-avril 2004
Séminaire « Union européenne - Mercosur : les nouvelles perspectives »	Bruxelles	Novembre 2004
Programme de formation pour le personnel du Parlasur	Bruxelles	Février 2008

Source: données récoltées par l'auteur (liste non-exhaustive).

Bien que le projet ait montré des résultats positifs en termes de socialisation d'acteurs et de dissémination de l'expérience européenne, tous les aspects n'ont pas été aussi fructueux. Entre autres, les experts européens qui ont travaillé avec la CPC ont eu un rôle controversé. « *Je vais être très sincère, quelques uns on été très bien, mais d'autres ont été une calamité. Disons, tout n'est pas parfait* »⁹⁴. « *Moi, j'ai vu les pires qu'ils ont embauché. Nous avons eu presque des délinquants, des alcooliques, des toxicomanes ont été embauché, ça ne s'est pas bien passé* »⁹⁵. Au-delà d'éventuels problèmes personnels, il y avait un décalage culturel qui ne facilitait pas le travail des spécialistes. L'accord prévoyait une « méthodologie d'auto-diagnostic » dans laquelle les experts devaient travailler avec « la participation et la coopération totale » des interlocuteurs au sein de la CPC et des parlements nationaux⁹⁶. Dans la pratique, toutefois, cela ne se passait exactement de cette façon. Il y avait une certaine communication entre les acteurs européens et ceux du Mercosur, mais ces derniers voyaient fréquemment les experts comme des personnes extérieures au système qui, par ce fait et malgré leur connaissance, ne pouvaient forcément pas bien comprendre sa logique. Après la création du Parlasur, un fonctionnaire s'est souvenu que « *l'Union a*

⁹⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁹⁵ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

⁹⁶ Convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la Comisión Parlamentaria Conjunta, ASR/B7-3100/97/0066, 26 avril 2000, p. 23.

envoyé ici, il y a quelques années, un expert [...]. Il est venu ici et il a fait un rapport de cinquante pages qui était lapidaire pour la création du Parlement du Mercosur. On lisait ça et on était sûr que le Parlasur ne serait jamais créé »⁹⁷, tellement il posait des conditions éloignées de la réalité de l'intégration latino-américaine pour l'organisation d'un parlement régional. Par ailleurs, les représentants de la CPC pouvaient essayer de minimiser les difficultés réelles du Mercosur afin de ne pas causer une trop mauvaise impression aux représentants de l'Union européenne. Ainsi, le diagnostic élaboré par cet expert a été considéré comme correct, bien qu'incomplet, car il ne prenait pas en compte le fait que non seulement les exécutifs se superposaient aux pouvoirs législatifs, mais aussi que tous les parlementaires ne travaillaient pas pour le renforcement de la dimension parlementaire. « Il disait : quand on crée le Mercosur on crée la Commission parlementaire conjointe. Mais une démonstration de la faible importance accordée aux députés c'est qu'on la crée comme une entité isolée, sans relation avec rien, sans fonctions, logistique, rien. [...] La CPC était en bas de l'organigramme, sans aucun type de pouvoir. À cela il faut ajouter quelque chose que [cet expert] ne savait pas, mais que nous, on le savait : la CPC avait un budget de 16.000 dollars par pays par semestre, 32.000 dollars par an. Aucun pays ne le payait »⁹⁸. Pour ces raisons, en général les études des spécialistes européens étaient regardées avec une certaine méfiance et n'ont eu qu'un impact limité dans le fonctionnement de la CPC.

Parmi les exceptions on peut citer le juriste espagnol Ricardo Alonso García, qui a proposé, dans le cadre de la dernière activité de consultation du projet, un mécanisme concernant la participation des parlementaires à la procédure législative du Mercosur. Selon l'Accord interinstitutionnel de 2003 entre le CMC et la CPC, connu comme « amende Alonso », le CMC s'engage à consulter la CPC dans les matières qui demandent la ratification législative, tandis que la CPC s'engage à travailler pour l'accélération de l'internalisation des normes du Mercosur, surtout de celles qui ont résulté d'un consensus avec la CPC⁹⁹. Cet accord est considéré comme historique car pour la première fois le principal organe du Mercosur a reconnu un rôle à la CPC dans l'élaboration et l'approbation des normes régionales. En effet, cette proposition a eu le

⁹⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁹⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁹⁹ Accord interinstitutionnel CMC-CPC, 6 octobre 2003, fondé sur la recommandation 11/2003 de la CPC.

mérite de combiner des sujets sensibles pour la diplomatie et pour les parlementaires : respectivement, la nécessité d'améliorer le taux d'incorporation des normes du Mercosur et la disposition pour intervenir davantage dans le processus décisionnel du bloc. Interprété par la CPC comme un « *résultat concret de l'accord avec l'Union européenne* »¹⁰⁰, ce mécanisme de consultation a été vu par le CMC comme une première étape de l'installation du Parlement du Mercosur¹⁰¹, indiquant que les attentes du CMC vis-à-vis du Parlement étaient surtout liées à la fonction d'accélération des procédures d'internalisation normative du Mercosur. L'Accord interinstitutionnel aurait pu constituer un pont entre les deux institutions afin de faciliter à la fois l'efficacité et la légitimité démocratique de la procédure législative du Mercosur¹⁰². Néanmoins, ça n'a pas été le cas puisqu'il n'a jamais été régulé par les parlements nationaux. Malgré l'essai de certains parlementaires, le manque de volonté politique de la part des parlements et des gouvernements a empêché la mise en place du mécanisme de consultation entre la CPC et le CMC¹⁰³. Il s'agit donc d'un clair exemple de copie inefficace du système européen¹⁰⁴, une fois que la procédure a été inspirée par le principe de codécision à l'échelle européenne¹⁰⁵. En dépit d'avoir été bien accueillie au sein de la CPC, l'idée n'a pas eu la retombée immédiate espérée, explicitant le décalage entre les attentes de la Commission européenne et les possibilités réelles de croissance de la CPC dans l'architecture intergouvernementale du Mercosur.

Par ailleurs, au fur et à mesure que le projet se développait, les acteurs du Mercosur ont eu l'occasion de se familiariser avec les méthodes de travail et les objectifs recherchés par l'Union européenne. Même si cette aide a été demandée par la CPC, les parlementaires ne savaient pas à quoi s'attendre dans les faits. Cette expérience d'un contact plus étroit avec la délégation de la Commission européenne à Montevideo et aussi avec les institutions à Bruxelles leur a donc permis de mieux connaître leurs interlocuteurs. Inversement, même si la coopération avec l'Union a

¹⁰⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁰¹ Décision 26/2003 du CMC.

¹⁰² FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia. Un importante avance en la democratización del proceso de integración del Mercosur: el acuerdo interinstitucional Consejo Mercado Común - Comisión Parlamentaria Conjunta. *Foro Constitucional Iberoamericano*, n. 4, 2004, p. 3.

¹⁰³ DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída*, op. cit., p. 342.

¹⁰⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹⁰⁵ DREYZIN DE KLOR, Adriana. La necesidad de un Parlamento para el Mercosur. In: *Hacia el Parlamento del Mercosur*. Montevideo: CPC, Konrad Adenauer Stiftung, 2004. p. 32.

renforcé la crédibilité et les moyens de la dimension parlementaire du Mercosur, certains acteurs se sont aperçus qu'ils étaient sous la pression constante de l'entité qui les finançait. Cela a réduit, dans un certain sens, le potentiel d'impact du transfert envisagé par la Commission, puisque la réaction de la CPC, surtout à partir de 2002 quand de nouveaux parlementaires de gauche sont arrivés, a été de ne pas accepter de conditionnalité, implicite ou explicite, pour collaborer avec l'Union, ce qui a éloigné peu à peu les deux organisations. « *Quant aux accords de transfert d'argent, [...] je ne suis pas d'accord. Le gouvernement brésilien l'a déjà dit, nous n'avons pas besoin de ce type de financement, nous avons les moyens. Même parce que c'est trop peu pour que nous nous soumettions au modèle qu'ils veulent imposer. Et rien ne prouve que les consultants qu'ils envoyaient étaient mieux que les nôtres. [...] Mon avis c'est que des accords signés avec cette caractéristique, nous ne devons pas les avoir, ils ne sont pas bénéfiques pour nous. Parce que personne ne donne de l'argent sans demander quelque chose comme contrepartie. Peut-être que ça n'exigera pas des choses matérielles, mais ça va exiger de l'engagement politique* »¹⁰⁶. À partir de ce moment, les parlementaires ont commencé à prendre position pour une relation plus équitable avec leurs homologues européens, dans laquelle des questions sensibles pour les deux continents devaient être discutées de façon horizontale dans des rencontres interparlementaires. « *Il y a des programmes de coopération pour lesquels, en réalité, l'effort qu'on doit faire est supérieur à la coopération qu'on reçoit effectivement. Donc, le plus intelligent en ce moment est de regarder les choses comme elles sont, et non pas comme nous [ils] voudrions qu'elles soient* »¹⁰⁷.

Bien que les députés soient devenus de plus en plus critiques vis-à-vis de l'aide européenne, après l'épisode de « l'amende Alonso » la CPC a sollicité la continuité du projet de coopération exaltant ses « *résultats excellents et visibles pour l'approfondissement démocratique du processus décisionnel du Mercosur* »¹⁰⁸. Un nouvel accord de 900.000 euros a été signé en 2006 et son exécution a commencé après l'installation du Parlement du Mercosur, en 2009, même si cela a été marqué par des difficultés administratives et le manque de transparence quant à l'application des ressources. Une aide à l'institutionnalisation du Parlement a aussi été prévue dans les

¹⁰⁶ Entretien avec parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁰⁷ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁰⁸ Disposition 10/2003 de la CPC.

Documents de stratégie régionale 2002-2006 et 2007-2013, dans lesquels l'Union a assigné environ 50 millions d'euros pour la coopération avec le Mercosur à chaque période¹⁰⁹.

Malgré les limitations dans la mise en œuvre de l'accord entre la Commission et la CPC, il s'agit d'un domaine où l'Union a rencontré un certain succès dans son essai de diffusion des mécanismes régionaux. À la différence d'autres organes du Mercosur, qui en général ne dépassaient pas le niveau de la connaissance théorique des politiques européennes, dans le champ parlementaire les acteurs étaient intéressés par l'application concrète des instruments qui pourraient leur offrir plus d'influence dans le jeu politique. En ce sens, l'Europe constituait un clair exemple de renforcement des pouvoirs attribués au Parlement. Aussi, la CPC configurait-elle une instance qui n'était pas administrée par la diplomatie bureaucratique traditionnelle du Mercosur. Le fait de compter sur des fonctionnaires appartenant aux parlements nationaux et non pas aux ministères des affaires étrangères a diversifié les regards et la demande pour plus d'intégration. Ainsi, si l'Union européenne n'a pas le poids qu'elle aurait voulu avoir au sein du Mercosur¹¹⁰, ce n'est pas du fait de sa dimension parlementaire, qui a offert à l'UE les possibilités les plus concrètes d'exportation de son modèle régional.

4.2. La diffusion de l'idée du régionalisme au moyen du dialogue interparlementaire

L'histoire du Parlement européen est celle de la montée en puissance, progressive mais irrésistible, de ses compétences¹¹¹. Pourtant, la participation croissante du PE à l'exercice des pouvoirs communautaires n'est pas le résultat d'une doctrine élaborée concernant la démocratie supranationale, mais est largement due à des considérations

¹⁰⁹ European Commission, External Relations Directorate General, Mercosur Desk. Mercosur – European Community: Regional Strategy Paper 2002-2006, p. 29; European Commission. Mercosur Regional Strategy Paper 2007-2013, E/2007/1640, p. 29.

¹¹⁰ FRERES, Christian; SANAHUJA, José Antonio. *Study on relations between European Union and Latin America: new strategies and perspectives*. Final report for the European Commission. Madrid, 2005. p. 41.

¹¹¹ MÉNY, Yves (dir.). *La construction d'un parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009. p. 133.

pragmatiques quant à l'efficacité et la légitimité du système européen¹¹². Les parlementaires ont joué un rôle essentiel à cet égard, développant au fil du temps des stratégies qui ont incité les exécutifs à consolider le rôle du PE dans le processus décisionnel européen. Si, depuis les années 1990, la légitimité du PE est devenue progressivement moins contestée, cela n'a pas toujours été le cas : au cours de ses premières quarante années d'existence, l'assemblée transnationale a dû faire face à des gouvernements et à des leaders politiques réticents par rapport à l'affirmation de son statut au sein du régime politique européen¹¹³. Malgré l'évolution du système politique communautaire vers le modèle parlementaire, en particulier à partir de la moitié des années 1970, les représentants des États-membres refusaient d'admettre cette « parlementarisation » progressive de l'UE¹¹⁴ et les parlementaires ont été amenés à défendre sans cesse la légitimité de leur institution et de leurs actions, y compris sur le plan international.

En ce qui concerne l'Amérique latine, le PE peut être considéré comme le précurseur du dialogue politique interrégional grâce aux initiatives prises dès les années 1960. Au départ, ce dialogue a été basé sur trois axes : démocratie, droits de l'homme et coopération régionale. À travers la diffusion de ces valeurs, le PE a construit un rapport différencié et autonome avec l'Amérique latine, qui a servi de support pour les contacts futurs entrepris par la Commission et le Conseil (4.2.1). La stratégie du PE consistait à défendre à l'extérieur les idées de démocratie parlementaire et d'intégration régionale afin de se légitimer en interne vis-à-vis des autres institutions communautaires et des États-membres. Par conséquent, le PE a contribué à faire connaître et à renforcer ces valeurs parmi les parlementaires latino-américains, de sorte qu'au moment de la création du Mercosur les acteurs parlementaires étaient parmi les plus familiarisés avec l'expérience européenne et les plus ouverts à ses vertus (4.2.2). Avec le début des négociations pour l'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur, les discussions parlementaires ont incorporé plus vigoureusement les questions commerciales, pilotées par les exécutifs. Ce fait, conjugué aux divergences idéologiques

¹¹² COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, op. cit.*, p. 19.

¹¹³ GOETZE, Stefan; RITTBERGER, Berthold. A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. *Comparative European Politics*, v. 8, n. 1, 2010, p. 49.

¹¹⁴ COSTA, Olivier. Le parlementarisme au-delà de l'État: le cas de l'Union européenne. In: COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul (dir.). *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004. p. 273.

entre les majorités parlementaires en Europe et en Amérique latine, a contribué à un refroidissement relatif des relations entre les deux arènes parlementaires à partir de la moitié des années 2000 (4.2.3).

4.2.1. *Le Parlement européen, stimulateur des rapports avec l'Amérique latine*

Très tôt, le PE a consacré une grande attention aux problématiques internationales, notamment en raison de la faiblesse de ses pouvoirs législatifs et de contrôle. Alors que les chambres nationales s'occupent historiquement peu des affaires étrangères, le PE s'est intéressé à ce domaine afin d'attirer l'attention des institutions communautaires et des pays tiers sur son travail et ses positions politiques¹¹⁵. Vu qu'il n'avait, au départ, aucun pouvoir décisionnel en matière de politique internationale, il y intervenait au moyen de son pouvoir de délibération, qui lui permettait d'adopter à la majorité des voix des résolutions déclaratives sur toute question se rapportant aux activités et aux missions communautaires. Les résolutions portaient notamment sur la promotion de la démocratie et des droits de l'homme, pouvant faire référence de façon plus ou moins précise aux situations politiques et économiques dans diverses régions du monde. Au fil des ans, ces résolutions ont permis au PE de développer un discours relativement cohérent en politique internationale, et ont fait de lui un interlocuteur privilégié des minorités, des opposants politiques et des militants de la démocratie par le monde¹¹⁶. Aussi dans le domaine des affaires étrangères, l'influence du PE a-t-il toujours été étroitement liée à la capacité des députés de délibérer et de faire valoir les vertus de leur délibération¹¹⁷. Même si les résolutions n'avaient aucune portée juridique, elles ont joué un grand rôle dans l'affirmation institutionnelle du PE et dans la revendication d'une extension de ses pouvoirs, vu qu'elles lui permettaient d'établir un

¹¹⁵ COSTA, Olivier; DRI, Clarissa. The European Parliament and the deepening of the EU's inter-regional dialogue. In: SÖDERBAUM, Fredrik; SCARAMAGLI, Tiziana; BAERT, Francis (ed.). *Intersecting inter-regionalism: globalization, new regionalism, multilateralism and the EU*. London: Springer, à paraître.

¹¹⁶ ZANON, Flavia. The European Parliament: an autonomous foreign policy identity? In: BARBÉ, Esther; HERRANZ, Anna (ed.). *The role of parliaments in European foreign policy*. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2005. Chapter 6.

¹¹⁷ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, op. cit.*, p. 478.

dialogue non seulement avec les autres institutions communautaires, mais également avec des institutions des pays tiers, notamment des parlements.

Au-delà des instruments délibératifs, le PE a employé des ressources fonctionnelles afin d'accroître son rôle en politique internationale. Sur base du pouvoir de consultation conféré à l'Assemblée par le Traité de Rome, les députés ont demandé au Conseil d'être consultés avant la signature des accords d'association dès 1961. Dans une lettre de 1964, le président du Conseil a accepté d'impliquer davantage le Parlement dans les négociations, à travers la procédure dite Luns, permettant un débat entre Conseil et PE avant l'ouverture du dialogue et informant les commissions parlementaires du déroulement des négociations et de leur résultat. Ces premières initiatives ont ensuite été élargies et approfondies progressivement, le Parlement adoptant un ton à chaque fois plus revendicatif et ayant recours à des procédures devant la Cour de Justice pour affirmer son rôle institutionnel en matière de politique externe. A titre d'exemple, en 1973, la procédure Luns a été étendue aux accords commerciaux conclus par la Communauté (procédure Luns-Westerterp); en 1983 le Conseil a reconnu le droit de regard du PE sur tous les accords internationaux « d'importance significative » et, en 1992, la procédure d'avis conforme établie par l'Acte unique a été reprise et élargie par le Traité de Maastricht. Aujourd'hui, le PE participe à la politique commerciale de l'Union et aux politiques de coopération au développement au travers de la procédure législative ordinaire (codécision), et doit donner son avis conforme à la plupart des accords internationaux, qu'ils soient commerciaux, d'adhésion ou d'association.

En ce qui concerne la PESC, le PE a une influence très limitée, qu'il essaie d'étendre en ayant recours à des outils rhétoriques. Afin de convaincre leurs interlocuteurs de l'intérêt qu'ils ont à dialoguer avec eux, les députés invoquent en premier lieu la nécessité de réduire le déficit démocratique qui affecte à la fois l'Union européenne et sa politique internationale. Ils estiment ainsi que les négociateurs de l'Union doivent être investis à la fois d'un mandat du Conseil, au nom des États membres, et d'un mandat du PE, au nom des peuples européens, dans une lecture bicamérale des institutions de l'Union. Les députés revendiquent plus largement une fonction de médiation entre citoyens et gouvernements, ascendante (faire connaître aux gouvernements les points de vue des citoyens) et descendante (expliquer aux électeurs

la politique étrangère de l'Union). Les députés utilisent aussi l'argument de l'efficacité que peut représenter l'implication d'un parlement dans la conduite de négociations internationales, le négociateur pouvant se prévaloir d'un mandat précis qui lui a été donné par le parlement ou se reporter aux risques de veto ou de sanction de ce dernier¹¹⁸. Le PE insiste enfin sur sa capacité de dialogue politique, les parlementaires étant par nature des acteurs politiques habitués à l'usage du discours et à la recherche du consensus. Même si la Commission prétend mettre en place un dialogue politique, la communication qu'elle établit avec des États tiers est souvent plus bureaucratique que politique et constitue davantage une formalité qu'un réel dialogue¹¹⁹. C'est précisément le dialogue politique et la défense de la démocratie qui ont permis au PE d'établir des rapports stables avec les parlements latino-américains au moment où les relations entre les exécutifs se montraient non-systématiques et presque exclusivement économiques.

Formellement, le PE a fait référence à l'Amérique latine pour la première fois dans une résolution de 1963 sur les relations commerciales entre les deux régions¹²⁰, au même moment de la signature de la Convention de Yaoundé qui a associé à la Communauté plusieurs États africains. En 1964, le Parlement, « préoccupé par le délai que l'on imposait à la mise en œuvre des propositions » de la Commission européenne à l'égard de l'Amérique latine, a décidé d'envoyer une délégation afin de rencontrer des autorités gouvernementales et économiques de la région¹²¹. En l'espace de vingt jours, les députés européens ont pu visiter sept pays latino-américains et assister à une session du Parlatino à Lima et à une réunion de l'ALALC à Montevideo. Bien que l'accent ait été mis sur les relations commerciales, la délégation a pris connaissance des principales discussions relatives à la production, à l'infrastructure, à la réalité géopolitique et aux problèmes sociaux de la région, ainsi que des attentes des interlocuteurs latino-américains sur l'aide au développement provenant de l'Europe. Dans son rapport de la mission, le PE a insisté sur la nécessité d'ouvrir des bureaux de communication de la Communauté dans les pays latino-américains et d'élaborer un programme d'action

¹¹⁸ MEUNIER, Sophie. *L'Union fait la force: l'Europe dans les négociations commerciales internationales*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2005. p. 74.

¹¹⁹ KEUKELEIRE, Stephan; MACNAUGHTAN, Jennifer. *The foreign policy of the EU*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008. p. 91.

¹²⁰ Résolution du Parlement européen du 28 juin 1963 sur les relations entre la CEE et l'Amérique latine.

¹²¹ Informe presentado en nombre de la Comisión de Comercio Exterior del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, documento n. 98 del 24 de noviembre de 1964, p. 4.

concerté envers le continent¹²². Ces positions remettaient en cause la politique du Conseil des ministres, qui retardait le travail de la Commission afin de favoriser la mise en place d'actions individuelles des États-membres sans passer par les institutions communautaires.

Considérant que les réunions avec les ambassadeurs latino-américains à Bruxelles, établies à partir de 1970, n'étaient pas suffisantes pour la mise en place d'une coopération coordonnée avec l'Amérique latine, le PE a exprimé son désir d'établir des contacts parlementaires permanents avec la région¹²³. Lors d'une rencontre entre le PE et le Parlatino en 1973, les deux institutions ont décidé la mise en place de réunions périodiques, dont le rythme a été accéléré par le coup d'État au Chili. En effet, la chute de la démocratie chilienne a fortement influencé les acteurs politiques européens et latino-américains et a servi de catalyseur au rapprochement parlementaire¹²⁴. La première conférence interparlementaire a donc été convoquée en juillet 1974 à Bogotá, capitale d'un des pays où la démocratie était encore en vigueur. Un an après, avec l'institutionnalisation du dialogue, les parlementaires ont décidé que les rencontres seraient organisées tous les deux ans, de façon alternée entre les deux continents (tableau 17). Elles se sont poursuivies pendant trente ans, jusqu'à la création de l'Assemblée parlementaire Euro-latino-américaine (Eurolat), dont les réunions plénières se sont substituées, à partir de 2007, aux conférences interparlementaires.

Tableau 17. Conférences interparlementaires Union européenne - Amérique latine

I Conférence	Bogotá	Juillet 1974
II Conférence	Luxembourg	Novembre 1975
III Conférence	Mexico	Juillet 1977
IV Conférence	Rome	Février 1979
V Conférence	Bogotá	Janvier 1981
VI Conférence	Bruxelles	Juin 1983

¹²² Informe presentado en nombre de la Comisión de Comercio Exterior del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, documento n. 98 del 24 de noviembre de 1964, p. 8.

¹²³ Résolution du Parlement européen du 20 avril 1971 sur une déclaration de la Commission spéciale de coordination latino-américaine ; résolution du Parlement européen du 14 novembre 1972 sur les relations entre la CEE et l'Amérique latine.

¹²⁴ Parlamento Europeo. 25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina. Luxemburgo: Parlamento Europeo, 1999 (Documento de trabajo, serie Política, POLI 107 ES, 8-1999). p. 27.

VII Conférence	Brasília	Juin 1985
VIII Conférence	Lisbonne	Juin 1987
IX Conférence	San José	Février 1989
X Conférence	Séville	Avril 1991
XI Conférence	São Paulo	Mai 1993
XII Conférence	Bruxelles	Juin 1995
XIII Conférence	Caracas	Mai 1997
XIV Conférence	Bruxelles	Mars 1999
XV Conférence	Santiago	Avril 2001
XVI Conférence	Bruxelles	Mai 2003
XVII Conférence	Lima	Juin 2005

Source: Mise à jour de Parlamento Europeo. 25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina. Luxemburgo: Parlamento Europeo, 1999 (Documento de trabajo, serie Política, POLI 107 ES, 8-1999). p. 161-173.

Les conférences ont progressivement évolué vers un élargissement et un approfondissement thématique du dialogue politique entre les régions. La première étape, comprise entre les années 1974 et 1983, a été marquée par les dictatures militaires en Amérique latine, amenant les discussions à se concentrer sur la défense des droits de l'homme. Les députés européens se montraient solidaires vis-à-vis de la situation de répression et du manque de liberté politique vécue par leurs homologues latino-américains. Les attaques contre la démocratie inquiétaient beaucoup les parlementaires, qui ont transformé les conférences en une tribune pour la condamnation des régimes autoritaires, la dénonciation des violations des garanties constitutionnelles et la défense de la démocratie représentative, où la place des parlements était considérée comme indispensable¹²⁵. « *La conférence [...] réaffirme et proclame son ferme attachement à l'institution parlementaire. [...] Dans un système démocratique doté d'institutions parlementaires libres, modernes et efficaces, il est possible et nécessaire d'accomplir les plus hauts objectifs concernant la justice sociale, le développement économique, l'intégration continentale et la coopération intercontinentale* »¹²⁶. Les prisons politiques, la torture et le traitement dégradant ont fait l'objet de déclarations

¹²⁵ Parlamento Europeo. 25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina. Luxemburgo: Parlamento Europeo, 1999 (Documento de trabajo, serie Política, POLI 107 ES, 8-1999). p. 52.

¹²⁶ Acta final de la Primera Conferencia Interparlamentaria Europa - América Latina, Bogotá, 15-18 julio 1974. In: Parlamento Latino-americano. Relaciones Parlamentarias Euro-latinoamericanas. Caracas: Imprenta del Congreso de la República, 1975. p. 145.

récurentes dans les conférences des années 1970, dans lesquelles les parlementaires statuaient clairement « *qu'il y a un rapport étroit et ancien entre la consolidation du rôle des parlements et l'évolution des droits de l'homme et des libertés civiles* »¹²⁷. La promotion de la démocratie et des droits de l'homme a ainsi été consolidée comme l'un des axes fondamentaux du dialogue et s'est maintenue longtemps au cœur des débats du PE sur l'Amérique latine, constituant une des particularités de cette relation. Entre 1963 et 1995, plus de 50% des résolutions du PE sur l'Amérique latine ont été dédiées aux droits de l'homme et à la situation politique dans les pays de la région¹²⁸.

La deuxième étape, qui s'est déroulée de 1983 à 1991, s'est caractérisée par la mise à l'agenda des problématiques liées à la transition démocratique et à la stabilisation de l'économie. La crise de la dette extérieure a affaibli les régimes autoritaires latino-américains, déjà fragilisés politiquement aux niveaux interne et international. L'urgence des réformes politiques et économiques a attiré l'attention de l'Europe : « *jamais la thématique d'une politique européenne envers l'Amérique latine n'a été présentée de façon si incisive auprès des institutions de la Communauté économique européenne comme dans le derniers temps. Le drame vécu par plusieurs pays latino-américains concernant les aspirations généralisées de retour à la démocratie et leur situation économique et financière dramatique en sont devenus une évidence* »¹²⁹. Si à l'origine les conférences se sont concentrées sur le contenu politique de la démocratisation, vers la fin des années 1980 les parlementaires mentionnaient explicitement les liens étroits entre démocratie et l'égalité sociale, affirmant le rapport direct entre démocratie, paix et développement¹³⁰. Le PE a publié à cette époque plusieurs rapports sur l'état des relations économiques et de la coopération pour le développement entre l'Europe et l'Amérique latine, incitant la Communauté à prendre

¹²⁷ Conclusioni della Seconda Conferenza Interparlamentare Comunità europea - America Latina, Lussemburgo, 19-21 novembre 1975. In: La Conferenza interparlamentare Comunità europea - América Latina, Lussemburgo, aprile 1984, p. 61.

¹²⁸ PERERA GÓMEZ, Eduardo. Las resoluciones del Parlamento Europeo sobre América Latina: una aproximación analítica. *Revista de Estudios Europeos*, n. 45-46, 1998[?], p. 9.

¹²⁹ Mario Pedini, parlamentaire européen, La Conferenza interparlamentare Comunità europea - América Latina, Lussemburgo, aprile 1984, p. 3.

¹³⁰ Parlamento Europeo. 25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina. Luxemburgo: Parlamento Europeo, 1999 (Documento de trabajo, serie Política, POLI 107 ES, 8-1999). p. 56.

des initiatives en vue de la consolidation des économies latino-américaines¹³¹. Parmi celles-ci, le PE a suggéré l'ouverture du territoire de la Communauté aux exportations latino-américaines, la restructuration des secteurs industriels communautaires sensibles, ainsi que de la politique agricole, la croissance de l'afflux de capitaux communautaires envers l'Amérique latine, la création d'une banque euro-latino-américaine, l'augmentation des crédits destinés aux pays d'Amérique latine et le transfert des technologies.

À partir des années 1990, les changements géopolitiques ont accentué les débats sur la mondialisation et les relations bi-régionales. La déclaration finale de la conférence de Séville en 1991 a traduit de façon parallèle la satisfaction des parlementaires face à la re-démocratisation presque complète de l'Amérique latine et leur inquiétude concernant l'Initiative pour les Amériques, lancée un an auparavant par le président des États-Unis. La conférence a donc invité la Commission européenne à « *formuler une proposition concrète, d'envergure, capable de réactiver de façon substantielle la coopération avec l'Amérique latine* »¹³². En réalité, le PE a encouragé l'approche régionale depuis ses premières manifestations à propos de la région. Les résolutions adoptées portent en général sur les relations de l'Union avec l'Amérique latine dans son ensemble, plutôt qu'avec des pays isolés¹³³. Il a toujours affirmé « *sa conviction que toute politique d'aide aux pays de l'Amérique latine doit être mise en place sur une base effectivement communautaire et ne peut pas consentir à ce que cette action consiste uniquement dans le regroupement et la coordination d'initiatives nationales isolées* »¹³⁴, vu que « *les principaux problèmes de l'Amérique latine sont des problèmes régionaux qui intéressent l'ensemble du continent ou des groupes des*

¹³¹ Parlement européen. Rapport intérimaire fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur les relations économiques entre la Communauté européenne et l'Amérique latine, 29 mai 1985, Document A 2-45/85 ; Parlement européen. Rapport intérimaire fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur les relations économiques entre la Communauté européenne et l'Amérique latine, 18 décembre 1986, Document A2-194/86/A ; Parlement européen. Rapport intérimaire fait au nom de la Commission du développement et de la coopération sur la coopération entre la Communauté européenne et les pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique latine, 20 octobre 1988, Document A2-222/88/Partie B.

¹³² Declaración Conjunta de la X Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea - América Latina, Sevilla, 2-6 de abril de 1991. In: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. Europa - América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996). Madrid, 1996. p. 240.

¹³³ PERERA GÓMEZ, Eduardo. Las resoluciones del Parlamento Europeo sobre América Latina, *op. cit.*, p. 8.

¹³⁴ Résolution du Parlement européen du 25 novembre 1969 sur les relations entre la CEE et l'Amérique latine.

pays »¹³⁵. L'acte final de la première conférence faisait mention de l'assistance technique et des programmes de formation, englobant des visites des spécialistes et fonctionnaires latino-américains en Europe afin de faciliter « *une meilleure connaissance entre les deux régions et un usage plus important des expériences intégrationnistes de la Communauté européenne* »¹³⁶. Dix ans plus tard, le Parlement a présenté de façon plus explicite encore son objectif de « *stimuler les processus d'intégration subrégionale en Amérique latine par la conclusion d'accords-cadres* »¹³⁷. Malgré l'insistance interne au PE pour le développement des relations interrégionales, cette position n'a été mise à l'ordre du jour des conférences qu'à partir des années 1990. Ce moment correspond à la reprise de la stabilité politique et économique en Amérique latine et au début de l'horizontalité des rapports entre les deux régions. Si auparavant les députés s'occupaient presque entièrement de débattre les problèmes latino-américains, à partir de la troisième étape, l'Europe devient aussi un objet des discussions, qui comprenaient entre autres des thématiques telles que le narcotrafic, la sécurité et les accords commerciaux entre l'UE et les nouveaux groupements régionaux.

De façon générale, les relations interparlementaires entre l'Europe et l'Amérique latine ont été marquées par de nombreuses faiblesses et par quelques réussites décisives. Parmi les premières, on peut citer le manque d'efficacité des accords établis entre les parlementaires et leur influence limitée dans les affaires économiques. Il y avait en effet une perception généralisée selon laquelle les compromis n'étaient pas respectés et n'apportaient donc pas de résultats concrets, les déclarations finales des conférences étant fréquemment comparées à de simples exercices rhétoriques¹³⁸. Cette situation ne résultait pas uniquement d'un éventuel manque d'implication des députés mais aussi des limitations découlant de leur position institutionnelle. Les pouvoirs du PE en matière commerciale sont assez récents et encore faibles dans le domaine international. Dans le

¹³⁵ Informe presentado en nombre de la Comisión de Comercio Exterior del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, documento n. 98 del 24 de noviembre de 1964, p. 18.

¹³⁶ Acta final de la Primera Conferencia Interparlamentaria Europa - América Latina, Bogotá, 15-18 julio 1974. In: Parlamento Latino-americano. Relaciones Parlamentarias Euro-latinoamericanas. Caracas: Imprenta del Congreso de la República, 1975. p. 145.

¹³⁷ Parlement européen, Rapport intérimaire fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur les relations économiques entre la Communauté européenne et l'Amérique latine, 29 mai 1985, Document A 2-45/85, p. 15.

¹³⁸ Parlamento Europeo. 25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina. Luxemburgo: Parlamento Europeo, 1999 (Documento de trabajo, serie Política, POLI 107 ES, 8-1999). p. 31.

cas latino-américain, pendant la période dictatoriale, soit les parlements nationaux étaient fermés, soit ils n'avaient qu'une place symbolique dans le système politique. Ainsi, l'impact des conférences interparlementaires s'est surtout fait sentir en ce qui concerne la socialisation des députés et la consolidation du dialogue politique entre les régions. Le contact avec l'Amérique latine était unique du point de vue du PE, à l'exception du dialogue avec les pays ACP. Mais à la différence de ce dernier, le dialogue avec la région latino-américaine s'est construit sur la base d'une initiative du PE lui-même, et ce n'est que bien après que les autres institutions européennes ont développé leurs premiers contacts formels dans la région. Ce forum parlementaire a constitué pendant longtemps le principal instrument de communication entre les deux régions, dès lors que les instances exécutives de la Communauté avaient des difficultés à se rapprocher des gouvernements autoritaires¹³⁹. Cette arène de dialogue a assuré une dimension politique aux relations entre l'Union et Amérique latine qui ne trouve pas d'équivalent dans d'autres zones géographiques, contribuant à renforcer les liens historiques et culturels entre les régions et la connaissance mutuelle du travail parlementaire et des politiques menées de l'autre côté de l'océan¹⁴⁰. Le caractère innovant d'un parlement supranational directement élu qui voyait ses compétences augmenter périodiquement n'ont surtout pas échappé aux parlementaires latino-américains.

4.2.2. Les parlementaires de l'Union européenne et du Mercosur en quête de légitimité

La création du Mercosur en 1991 a attiré l'attention des acteurs européens, y compris du Parlement européen. Bien que les premiers contacts entre les deux blocs aient été établis par les exécutifs, une délégation du PE est partie pour un séjour en Argentine et au Brésil en juin 1991 (tableau 18). La visite a été réitérée l'année suivante et, en 1993, le président du Parlement européen s'est rendu dans trois des pays du Mercosur, invitant leurs députés à venir à Bruxelles en 1994. En fait, l'enjeu pour les

¹³⁹ DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America*, op. cit., p. 137.

¹⁴⁰ Centro Latino-americano para las Relaciones con Europa. *El Parlamento Europeo y América Latina: el rol del Parlamento Europeo en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales*. Santiago, 1996. p. 45.

deux institutions parlementaires consistait à accompagner les résultats du dialogue entre les exécutifs et à affirmer la dimension parlementaire dans ces rapports : chacune à leur manière, les deux institutions espéraient que le prestige et les ressources d'un tel rapport interparlementaire puissent accroître leur légitimité interne. Mais si pour le PE il s'agissait d'impulser le modèle parlementaire et d'obtenir des informations sur les négociations entreprises par la Commission, pour la Commission parlementaire conjointe du Mercosur le plus important était de tirer profit de l'Accord-cadre de 1995 et de s'assurer que les moyens engagés pour la coopération atteindraient aussi la sphère parlementaire. Ces objectifs étaient traversés par les défis économiques du début de la mondialisation, incitant les parlementaires des deux côtés à suivre activement le déroulement des négociations en vue de l'accord d'association entre l'UE et le Mercosur.

Tableau 18. Visites du Parlement européen aux pays du Mercosur

Délégation pour les relations avec l'Amérique du sud	Argentine, Brésil	Juin 1991
Délégation pour les relations avec l'Amérique du sud	Argentine, Brésil	Mars 1992
Présidence du PE	Argentine, Brésil, Paraguay	Mai 1993
Délégation pour les relations avec l'Amérique du sud	Argentine, Brésil	Septembre 1995
Délégation pour les relations avec l'Amérique du sud et le Mercosur	Paraguay, Uruguay	Octobre 1997
Présidence du PE	Argentine, Uruguay	Juin 1998
Délégation pour les relations avec l'Amérique du sud et le Mercosur	Brésil	Octobre 1998
Délégation pour les relations avec l'Amérique du sud et le Mercosur	Argentine, Brésil	Juin 2000
Délégation pour les relations avec l'Amérique du sud et le Mercosur	Paraguay	Juillet 2002
Délégation <i>ad hoc</i> du PE	Argentine	Novembre 2002
Délégation pour les relations avec l'Amérique du sud et le Mercosur	Brésil	Juin 2003
Délégation <i>ad hoc</i> du PE	Brésil	Novembre 2003
Délégation pour les relations avec le Mercosur	Brésil	Mai 2005
Délégation pour les relations avec le Mercosur	Paraguay, Uruguay	Novembre 2005
Délégation pour les relations avec le Mercosur	Argentine	Avril 2006
Délégation pour les relations avec le Mercosur	Paraguay, Uruguay, Parlasur	Mai 2007
Délégation pour les relations avec le Mercosur	Argentine	Avril 2008

Délégation pour les relations avec le Mercosur	Brésil	Novembre 2008
Délégation pour les relations avec le Mercosur et Délégation pour les relations avec la Communauté andine	Venezuela	Février 2009
Président de la Délégation pour les relations avec le Mercosur	Uruguay, Parlasur	Décembre 2009
Commission du commerce international	Brésil	Avril 2010
Délégation pour les relations avec les pays du Mercosur	Brésil, Argentine	Mai 2010
Délégation pour les relations avec les pays du Mercosur	Uruguay, Parlasur	Novembre 2010
Délégation pour les relations avec les pays du Mercosur	Brésil	Avril 2011
Délégation pour les relations avec les pays du Mercosur	Paraguay	Mai 2011
Délégation pour les relations avec les pays du Mercosur	Uruguay, Parlasur	Novembre 2011

Source: données récoltées par l'auteur.

Les députés de la CPC se montraient favorables au développement des relations avec le PE en raison du processus de socialisation enclenché par les conférences interparlementaires et du contexte géopolitique de l'époque. Dans une période de recomposition de l'ordre mondial, l'organisation des pays en blocs économiques semblait une tendance inévitable et une condition pour le développement. L'Union européenne était le représentant par excellence de ce modèle, les États-Unis renvoyant quant à eux à un passé récent de régimes autoritaires et de crises économiques. Des idées faisant référence aux bénéfices de l'intégration se sont répandues parmi les parlementaires, selon lesquels « *il n'y a plus de conditions de développement sans intégration* »¹⁴¹ et « *le jour où les pays de l'Amérique du sud comprendront l'importance de l'intégration régionale pour leur développement, nous aurons un progrès extraordinaire* »¹⁴². « *Je crois qu'une des priorités fondamentales des États est d'améliorer leur insertion, bien penser leur insertion dans le monde et potentialiser leur capacité d'intervention. Pour ce faire, l'unité régionale est un outil fondamental. Cela est bien clair en Europe, n'est-ce pas ?* »¹⁴³. Les fonctionnaires étaient nombreux à avoir le même type d'avis: « *je crois que le monde marche vers une structure de grandes orientations et les pays latino-américains tous seuls vont avoir très peu de chances de se faire une place au niveau politique, économique, de se faire entendre dans le monde, donc je pense que l'intégration sud-américaine est fondamentale pour la*

¹⁴¹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁴² Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁴³ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, mars 2009.

survie de la région »¹⁴⁴ ; « il est à chaque fois plus évident que le monde est très intégré, [...] et nous avons besoin de définir quel est le système d'intégration le plus adapté à la région pour que nous puissions devenir un acteur de poids dans une intégration globale. [...] Je suis convaincu que c'est ainsi, que c'est absolument nécessaire, que le futur de l'humanité va vers cela [l'intégration] »¹⁴⁵.

Deux constats renforcent ces motivations. Premièrement, les parlementaires du Mercosur, lors des entretiens et des interventions en session plénière, font sans cesse référence à l'exemple européen. Même s'ils affirment qu'il n'existe pas de modèle, l'Amérique latine devant trouver son propre chemin vers l'intégration, ils mentionnent immédiatement après et de façon spontanée le cas de l'Union européenne et les progrès accomplis dans cette partie du monde. Cela montre, d'un côté, le besoin d'auto-affirmation du type d'intégration en cours dans le Mercosur, et de l'autre que l'expérience d'intégration au sein de l'Union est ancrée dans l'imaginaire des acteurs parlementaires du Mercosur, étant comprise comme un processus plutôt positif qui a contribué au développement, à la démocratisation et à l'affirmation de l'Europe sur la scène internationale. « *L'intégration européenne a toujours été un modèle pour le Mercosur, non seulement pour les législateurs, mais aussi pour les négociateurs et pour les citoyens, car ils l'ont toujours vu comme un idéal* »¹⁴⁶. Deuxièmement, le règlement de la CPC a toujours fait mention de la possibilité de signer des accords de coopération et d'assistance technique avec d'autres organismes, ainsi que d'établir des relations avec des parlements d'autres blocs régionaux¹⁴⁷. L'accent mis sur cette fonction laisse penser que les députés ont voulu, depuis le début, stimuler les rapports avec le Parlement européen et institutionnaliser des moyens afin de présenter la CPC comme une destinataire possible de l'assistance de l'UE, comme s'ils savaient que l'encouragement pour son fonctionnement et son approfondissement viendrait plus facilement de l'UE que des gouvernements nationaux. En effet, lors du programme de coopération organisé suite à la signature de l'Accord-cadre en 1995, la CPC a expressément demandé à la Commission, avec l'aide du PE, à être incluse dans le programme : « *la CPC a fait une demande auprès de l'UE, nous avons eu plusieurs réunions, [...] la CPC a pris*

¹⁴⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁴⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁴⁶ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Brasília, avril 2009.

¹⁴⁷ Article III, h et I, du règlement de la CPC.

l'initiative pour qu'elle puisse être comprise dans le mémorandum de coopération. Si les fonds de coopération devaient être gérés par le Mercosur, c'est clair que le Parlement ne serait pas mentionné dans le domaine institutionnel, ils auraient prévu des moyens pour le Secrétariat [du Mercosur] et point final »¹⁴⁸.

Les contacts entre les deux institutions parlementaires se sont intensifiés à partir de la moitié des années 1990. La première résolution du PE portant exclusivement sur le Mercosur a été adoptée en 1995, soulignant les recommandations des parlementaires concernant les relations commerciales entre les deux régions. Même si la résolution fait référence au dialogue politique et à l'assistance technique au Mercosur, les députés se sont fortement concentrés sur les implications économiques des actions européennes. En 1996, les assemblées ont signé une déclaration conjointe à propos de la coopération interrégionale accordée par les exécutifs en 1995¹⁴⁹. Le document, fondé sur les principes de la promotion de la démocratie et des droits de l'homme et du renforcement de l'intégration, visait à créer des mécanismes afin d'approfondir le dialogue parlementaire. Les instruments prévus étaient l'échange d'informations et le développement conjoint de réseaux informatiques et de bases de données ; le transfert d'expériences entre les parlementaires ; la mise en place de programmes de formation pour les fonctionnaires de la CPC ; l'assistance pour les questions spécialisées concernant l'intégration régionale ; la proposition de projets de coopération entre l'Union européenne et le Mercosur ; et la publication et diffusion des informations institutionnelles¹⁵⁰. Le document prévoyait aussi la mise en place de réunions régulières entre le PE et la CPC de façon coordonnée avec le dialogue qui était déjà développé au sein des conférences interparlementaires euro-latino-américaines (tableaux 19 et 20).

Tableau 19. Réunions entre le Parlement européen et la branche parlementaire du Mercosur

Invitation de la présidence du PE	Bruxelles	Février 1994
I Réunion	Bruxelles	Juin 1996
Réunion des bureaux	Florianópolis	Octobre 1996

¹⁴⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁴⁹ Déclaration conjointe sur la coopération, signée entre la Délégation pour les relations avec l'Amérique du sud du Parlement européen et la Commission parlementaire conjointe du Mercosur, Bruxelles, 12 juin 1996.

¹⁵⁰ Article 4 de la Déclaration conjointe sur la coopération entre la délégation pour les relations avec les pays de l'Amérique du sud du Parlement européen et la Commission parlementaire conjointe du Mercosur, Bruxelles, 12 juin 1996.

II Réunion	Bruxelles	Novembre 1998
III Réunion	Buenos Aires	Juin 2000
IV Réunion	Strasbourg	Novembre 2001
Réunion des bureaux	Madrid	Mai 2002
V Réunion	Bruxelles	Mars 2003
VI Réunion	Strasbourg, Luxembourg	Février 2004
VII Réunion	Buenos Aires	Novembre 2004
VIII Réunion	Bruxelles	Avril 2005
IX Réunion	Brasília	Mai 2005
X Réunion	Montevideo	Novembre 2005
Réunion	Bruxelles	Mai 2008
Réunion	Panamá	Octobre 2009
Réunion	Cuenca	Novembre 2010

Source: données récoltées par l'auteur.

Tableau 20. Rencontres diverses entre le Parlement européen et les acteurs politiques du Mercosur

Visite au PE d'une délégation du parlement brésilien	Bruxelles	Juillet 1990
Visite au PE de Carlos Menem, président de l'Argentine, ainsi que d'une délégation du parlement argentin	Bruxelles	Février 1992
Visite au PE d'une délégation du parlement de l'état brésilien du Rio Grande do Sul	Strasbourg	Novembre 1992
Visite au PE de Luis Alberto Lacalle, président de l'Uruguay	Bruxelles	Avril 1993
Visite au PE de Juan Carlos Wasmozy, président du Paraguay	Bruxelles	Avril 1994
Visite au PE de Fernando Henrique Cardoso, président du Brésil	Bruxelles	Septembre 1995
Visite au PE d'une délégation du parlement paraguayen	Bruxelles	Février 1996
Visite au PE de Carlos Menem, président de l'Argentine	Bruxelles	Juin 1996
Conférence des présidents des parlements de l'Union européenne	Rome	Septembre 2000
Visite au PE d'Olívio Dutra, gouverneur de l'état brésilien du Rio Grande do Sul	Bruxelles	Juin 2001
Visite au PE de Tabaré Vazquez, candidat aux élections présidentielles en Uruguay	Bruxelles	Octobre 2003
Réunion des parlements d'intégration régionale	Puebla	Mars 2004
Visite au PE d'Eduardo Duhalde, président de la Commission des représentants permanents du Mercosur	Bruxelles	Mai 2004
Réunion des parlements d'intégration régionale	Trujillo	Octobre 2005
Réunion des parlements d'intégration régionale	Bregenz	Avril 2006
Visite au PE d'Alfonso González Nuñez, président du Parlasur	Strasbourg	Février 2007
Visite au PE d'Eduardo Vieira da Cunha, président de la Commission des affaires étrangères de l'Assemblée nationale brésilienne	Bruxelles	Juin 2007
Visite au PE d'une délégation du parlement paraguayen	Bruxelles	Décembre 2008
Visites au PE d'une délégation du parlement brésilien	Strasbourg	Mars 2009
Visite au PE d'une délégation du parlement paraguayen	Bruxelles	Juin 2010

Source: données récoltées par l'auteur (liste non-exhaustive).

Le contact étroit entre les deux institutions a fait du PE un allié de la CPC dans ses revendications auprès de la Commission. Le projet de coopération élaborée par celle-ci en 1997 représentait la concrétisation d'une proposition de la CPC au PE suite à la déclaration conjointe de 1996. Dans le document, la CPC détaillait les dispositifs de la déclaration qui sont devenus les principaux axes du projet financé par l'Union européenne¹⁵¹. Le PE était donc considéré comme l'interlocuteur principal de la CPC au sein l'Union : dans la pratique, c'était lui qui suivait de près l'exécution de l'accord et à qui la CPC rendait compte du travail réalisé, des attentes et des difficultés. Les séminaires et programmes de formation étaient toujours organisés par la Commission en collaboration avec le PE. Évidemment, les autres institutions du Mercosur, qu'elles soient exécutives ou judiciaires, ne disposaient pas d'un tel parrainage au sein de l'Union. À partir de 2008, le PE a même consacré des ressources propres à la formation du personnel d'autres parlements, avec l'établissement de l'Office pour la promotion de la démocratie parlementaire. Une fonctionnaire du Parlasur a pu ainsi bénéficier d'un stage de deux mois à Bruxelles financé directement par le programme afin de connaître le fonctionnement du PE.

Le PE a progressivement adapté sa structure interne afin de mettre en place les mécanismes prévus de façon conjointe avec la CPC. En 1996, la Délégation pour les relations avec l'Amérique du sud a expressément inclus le « Mercosur » dans son nom. En 2004, elle s'est transformée exclusivement en Délégation pour les relations avec le Mercosur. Le rôle des délégations interparlementaires, qui deviennent des commissions parlementaires conjointes dès que l'Union signe un accord d'association avec le partenaire en question, est lié surtout à la diplomatie parlementaire. Contrairement aux commissions, qui participent à la procédure législative en préparant des rapports sur les projets, les délégations s'occupent des contacts avec des parlementaires des États tiers, essayant d'influencer leur opinion sur un certain dossier et d'obtenir des informations

¹⁵¹ Proposition de la Commission parlementaire conjointe du Mercosur au Parlement européen sur la coopération, Florianópolis, 31 octobre 1996.

qui pourraient contribuer au dialogue ultérieur du PE avec le Conseil et la Commission. Originellement, elles ont été créées afin de faciliter le suivi par le PE des négociations pour l'adhésion à la Communauté ; elles gardent toujours un profil international par excellence. Même si le PE n'a qu'un rôle réduit dans la conclusion des accords internationaux et, plus largement, dans la formulation de la politique extérieure de l'Union, il peut faire pression sur les institutions communautaires pour que certaines opinions soient prises en compte et contribuer aux négociations en tempérant les questions les plus controversées au moyen du dialogue parlementaire. « Dans ce sens, la faiblesse formelle du Parlement dans les relations extérieures devient un atout, vu que l'éloignement du parlementaire et son exclusion formelle des processus de négociation lui permet d'avancer certaines perspectives que les représentants officiels de la Communauté ne peuvent pas mentionner »¹⁵².

Les membres du PE ont conscience du rôle politique qu'ils peuvent exercer sur les négociations, surtout grâce à leur pouvoir de blocage des accords commerciaux si l'avis conforme n'est pas adopté. Ils cherchent donc à tirer profit des contacts établis à travers les délégations pour s'informer et se faire une opinion. « *Déjà le Parlement n'est pas impliqué dans la formulation du mandat, et le mandat est secret, c'est-à-dire que nous, on ne sait pas ce qui est négocié formellement. Informellement on peut demander à un négociateur, on peut inviter quelqu'un, on peut aller à la Commission et se renseigner, si on a de bons amis on sait plus ou moins, mais formellement on n'est pas impliqué. La Commission accepte d'informer le Parlement, mais ils font ça d'une façon très superficielle. [...] Donc, hier encore, on a demandé au chef, non pardon, au directeur général du commerce, DG Trade, où on en est avec les négociations avec le Mercosur, alors il te répond en une phrase, plus ou moins, et nous on se rend compte qu'on apprend ce que l'on sait depuis quatre ans, ou depuis dix ans pratiquement : qu'il y a une différence entre les Latinos, enfin les gens du Mercosur, qui veulent plus d'ouverture dans le marché agricole et les Européens qui veulent plus de sujets NAMA [non-agricultural market access]. Mais ça c'est pas une nouvelle, c'est quelque chose qu'on sait depuis 10 ans, donc, c'est ce niveau d'information qu'on reçoit, c'est très très... c'est ce que l'on peut lire dans tous les quotidiens. Il ne faut pas qu'on a le*

¹⁵² WEILER, Joseph. The European Parliament and foreign affairs: external relations of the European Economic Community. In: CASSESE, Antonio (ed.). *Parliamentary control over foreign policy: legal essays*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff, 1980. p. 181.

directeur du DG Trade qui vient nous dire ça. [...] Donc là, le parlement va jouer un rôle politique, alors un rôle de pression... à Sao Paulo, à Brasilia, il va parler à la presse, et ça, ça joue un rôle, ça peut obliger tout le gouvernement à réagir selon la nature du sujet. Mais c'est plutôt un rôle médiatique, public, information, opinion »¹⁵³.

Les séjours à l'étranger – chaque délégation peut organiser jusqu'à deux voyages par an dans les pays avec lesquels elle travaille – sont déterminants pour que les parlementaires européens puissent comprendre la réalité de leurs partenaires et aussi pour le développement des liens informels entre eux et leurs homologues étrangers, ce qui accroît la fluidité de la communication. *« Les missions des délégations du parlement dans d'autres parties du monde sont des moyens excellents pour mieux informer les parlementaires sur ce qui se passe. La meilleure des choses c'est toujours d'aller voir sur place, pour se rendre compte aussi de la complexité de la situation sur place, de maintenir des contacts avec les politiques, avec les responsables politiques sur place »¹⁵⁴. « Dans la délégation nous établissons des contacts avec des présidents de la république, ministres d'affaires étrangères, ministres de l'économie, représentants des différentes chambres du parlement, représentants de la société civile, journalistes, groupes d'intérêts, représentants du monde des affaires, d'organisations non-gouvernementales, c'est un rapport très étroit »¹⁵⁵. Les parlementaires ont donc des chances de surmonter politiquement certains blocages techniques qui empêchent l'avancement des négociations. « C'est que le Parlement fait, c'est un travail politique de sensibilisation des collègues pour l'importance de la cause, parce que je suis convaincu que s'il y avait ambition, vision et reconnaissance des priorités politiques qui parfois restent un peu atomisées par une logique strictement technique et de court terme, on aurait déjà reconnu cette importance »¹⁵⁶. La diplomatie parlementaire peut en outre être plus efficace que la diplomatie traditionnelle dans la mesure où elle dialogue avec les différents courants politiques. « Pourquoi la diplomatie parlementaire ? Parce que quand vous avez des gouvernements qui discutent, vous avez un gouvernement qui a telle ou telle tendance, vous avez un autre organe en face de lui qui a aussi les mêmes contraintes. Donc c'est toujours l'un contre l'autre, et on essaye*

¹⁵³ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁵⁴ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁵⁵ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁵⁶ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

de trouver des compromis qui sont pas toujours faciles, parfois on n'y arrive pas. Quand on est au niveau parlementaire, par essence un groupe de parlementaires représente des groupes politiques, ou représente des groupes différents qui n'ont pas forcément la même vision des choses. Et ils rencontrent en face d'eux des gens qui sont pareils, donc il y a la possibilité de faire apparaître, assez rapidement, ou d'admettre déjà la multiplicité des points de vue de chaque côté, donc on n'est plus dans la situation l'un contre l'autre qu'on avait avant. [...] Et là on peut jouer justement un rôle très positif en les encourageant, nous, dans ce cas là, en validant ces dispositifs d'opinion »¹⁵⁷.

C'est dans cette logique que travaille la délégation chargée du Mercosur. Suivant la priorité commerciale attribuée à ces relations, la délégation essaie de justifier vis-à-vis des négociateurs et des leaders des deux côtés l'importance d'un accord entre l'Union et le Mercosur. *« L'essentiel est de ne pas surestimer la négociation commerciale et technique, parce que la négociation est politique. Le rôle des hommes politiques, c'est d'expliquer qu'il est incompréhensible qu'il n'y ait pas un accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur. [...] On défend la nécessité de solutionner rapidement les questions qui font l'objet de divergences afin de signer l'accord, car cela est indispensable pour notre affirmation collective. [...] Le rôle des hommes politiques est essentiel : c'est de ne pas laisser que les autres oublient que la politique vient d'abord et au-dessus de toutes les autres questions »¹⁵⁸.* Les raisons de l'intérêt des députés européens pour le Mercosur ne sont toutefois pas limitées à l'accord d'association. Le PE a traditionnellement suivi les motivations géopolitiques et économiques qui ont marqué l'intérêt de la Commission vis-à-vis du Mercosur, mais pendant les années 1990 il a aussi basé son action sur des raisons internes liées à l'attachement culturel de certains États-membres à l'Amérique latine et à la promotion du parlementarisme. En termes géopolitiques, le PE soutenait le modèle de gouvernance globale fondé sur le régionalisme et le multilatéralisme et voyait l'Amérique latine comme une alliée dans ce processus, dans la mesure où la région montrait un potentiel pour le développement, l'intégration et la diversification de ses relations extérieures. *« Je pense que ce qui se passe en Amérique latine et ce qui va se passer dans les années*

¹⁵⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁵⁸ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

à venir, est quelque chose de très important pour l'Union européenne. [...] en termes de géostratégie je pense que les équilibres sont en train de changer, en Amérique latine, l'influence américaine, qu'elle soit favorable ou défavorable selon les pays où l'on se situe, au plan politique, est en train aussi d'évoluer. Et je pense que l'Union européenne, avec ce qu'elle représente en tant que culture politique plus ancienne, peut avoir beaucoup d'affinités avec les pays d'Amérique du sud et aussi bien sur avec les pays du Mercosur. Donc je pense que nous, on a beaucoup à apprendre des pays latino-américains et qu'on peut aussi, à travers le modèle européen donc, qui n'est pas une fédération d'États mais qui est un modèle original de liaison entre États, avec un marché intégré, avec un droit communautaire qui imprègne les droits nationaux de chacun des États membres, je pense que pour les Latino-américains, ça peut être intéressant aussi d'imaginer, peut être, de faire évoluer les grands espaces étatiques d'Amérique latine, un peu comme on essaie de poursuivre la construction de l'Europe »¹⁵⁹.

Afin de stimuler le rééquilibre mondial en faveur du multilatéralisme, le PE essayait de mettre en avant les bénéfices économiques et sociaux de l'intégration. Le régionalisme a été ainsi promu comme une recette pour le développement, à l'exemple de ce qui s'était passé en Europe quelques décennies auparavant. « Notre intérêt est de montrer que nous avons créé une intégration. Et la meilleure forme d'encourager une intégration est d'essayer que les autres sachent les bonnes choses de l'intégration »¹⁶⁰. « À la fin il est plus intéressant que la région soit bien, plutôt qu'un seul pays soit bien et que les autres soient en difficulté. Simplement pour le bien-être des citoyens, car c'est plus facile d'apporter des exemples. S'il y a une législation concrète sur les thèmes sociaux qu'on peut transférer au Brésil, en Uruguay ou au Paraguay [...], il est toujours plus facile de conduire les projets si l'on peut copier l'exemple des autres et compter sur un support financier et logistique »¹⁶¹. « Je suis convaincu que l'intégration régionale est un instrument de développement. C'est très important. Dans un monde globalisé, la création de grandes régions compétitives est toujours plus importante »¹⁶². De même, lors d'une conférence interparlementaire le président du PE

¹⁵⁹ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁶⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁶¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁶² Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

a affirmé que « *c'est clair que l'intégration n'est pas une panacée, une solution pour toutes les situations. Mais il s'agit d'une méthode de travail civique, souvent efficiente, qui doit prouver dans les années à venir sa capacité à contribuer à la croissance des économies de ce côté de l'océan aussi et à la création d'une société plus juste* »¹⁶³.

L'importance économique du Mercosur par rapport à l'ensemble de l'Amérique latine fait aussi partie des éléments qui expliquent l'intérêt du PE. Les députés en général sont au courant du fait que « *le Mercosur est un partenaire commercial très important, en particulier pour les produits agricoles. C'est aussi un grand marché pour les produits de l'Union européenne* »¹⁶⁴. « *Si l'on compare le pouvoir économique du Mercosur avec les autres régions, donc on peut voir que le pouvoir économique du Mercosur est très grand. Si l'on regarde le flux commercial entre l'Union européenne et le Mercosur, [...] c'est beaucoup plus important que le flux avec l'Amérique centrale, avec la Communauté andine ou avec les pays africains* »¹⁶⁵. Le PE non seulement soutenait et suivait de près les négociations commerciales bi-régionales entreprises par la Commission, mais a été l'un des premiers acteurs à les demander. Il sait « *qu'il est plus facile de négocier avec un seul pays, mais il est plus intéressant pour l'Union de négocier avec un bloc de pays. Économiquement c'est beaucoup plus important, parce qu'on peut faire beaucoup plus pour les marchés* »¹⁶⁶.

Le thème du renforcement des liens commerciaux entre les régions renvoie, surtout pour les députés ibériques, aux liens culturels entre l'Europe et l'Amérique latine. Grâce à la proximité historique, religieuse et linguistique, de nombreuses compagnies portugaises, espagnoles et italiennes, entre autres, ont décidé d'investir dans les pays latino-américains. Les parlementaires provenant de ces pays cherchent donc à tirer profit de la proximité culturelle afin de justifier des actions coordonnées qui pourraient protéger les intérêts de ces secteurs économiques, qui représentent des électeurs et des ressources électorales à l'échelle nationale. « *Celui-ci est un modèle, c'est le modèle général de l'Union et c'est le modèle du Parlement européen aussi. [...] Nous pouvons vous aider, partager des choses avec vous. Voulez-vous faire autrement ?*

¹⁶³ Egon Klepsch. Parlatino, XI Conferência Interparlamentar Comunidade Europeia – América Latina: documentos e ata final, São Paulo, 1993, p. 43.

¹⁶⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁶⁵ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁶⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

*Faites-le. Mais faites-le bien, parce que vous savez que dans ce monde où il y a la Chine, l'Inde, les États-Unis, nous qui avons les mêmes cultures, qui nous comprendrons, qui sommes unis historiquement, il faut que nous soyons unis en face du monde »*¹⁶⁷. Mais au-delà des implications économiques des rapports culturels, ces derniers ont une existence autonome et peuvent se manifester par eux-mêmes. Ils ont toujours contribué à l'entretien de l'intérêt du PE pour l'Amérique latine, même dans les moments où ces pays ne constituaient pas des partenaires commerciaux importants pour l'Europe. « *Il m'a toujours semblé que l'Amérique latine, au fond, bien qu'elle soit un autre continent, est un peu comme une continuation du nôtre. C'est une culture très similaire à la nôtre et parfois on se demande, en étant espagnol, si on n'a pas plus de choses en commun avec un brésilien ou avec un colombien qu'avec un allemand, un grec ou un danois. [...] C'est une relation entre égaux »*¹⁶⁸. « *Je dois dire, moi, je me sens plus à la maison dans cette partie du monde que si je vais aux États-Unis ou en Chine, alors, là, je retrouve des racines européennes »*¹⁶⁹.

Dans le cas de la promotion du parlementarisme, les députés européens ont toujours essayé de diffuser leur modèle ailleurs grâce à trois ordres de motivations. En premier lieu, pour des raisons d'identité : en se présentant comme un défenseur des pouvoirs parlementaires, le PE cherche à être reconnu internationalement comme un vrai parlement. « *Une fois qu'on est regardé par les autres, si les autres nous regardent comme un parlement, nous le sommes vraiment... les autres valident notre existence »*¹⁷⁰. En deuxième lieu, particulièrement dans un cadre régional, la création des parlements peut accroître la légitimité interne du Parlement européen. « *Il n'y a pas beaucoup de parlements d'intégration dans le monde, donc il y a un intérêt de stimuler les homologues »*¹⁷¹. La possibilité d'établir des contacts stables et d'échanger des informations avec d'autres parlements régionaux peut renforcer la position du PE au sein de l'Union, solidifiant la présence de la sphère représentative au niveau régional et facilitant ainsi l'obtention de nouvelles compétences. La multiplication des parlements régionaux donnerait plus de crédibilité à l'argument selon lequel les parlements, en tant

¹⁶⁷ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁶⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁶⁹ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁷⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁷¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

qu'institutions légitimes de la démocratie, sont indispensables au contrôle et à la représentativité des organismes régionaux. « *Pour se légitimer soi-même, et pour dire que la démocratie a besoin d'une dimension parlementaire, le PE s'intéresse à d'autres parlements* »¹⁷². Troisièmement, sur base de sa propre expérience, le PE croit au potentiel des assemblées à renforcer les intégrations auxquelles elles appartiennent. « *Naturellement, le Parlement européen a toujours regardé avec beaucoup de sympathie la création d'assemblées homologues. Il a toujours considéré qu'elles pourraient avoir un rôle extrêmement important dans l'intégration de l'Amérique latine, comme il a exercé un rôle important dans l'intégration européenne* »¹⁷³.

Ainsi, le rôle joué par le PE dans le processus de construction du Parlasur était lié à son identité : de la même façon que la Commission européenne essayait de formater son environnement au moyen de la promotion du régionalisme, le PE le faisait au moyen de la promotion du parlementarisme¹⁷⁴. Ces objectifs normatifs n'étaient pas pour autant dépourvus d'intentions économiques claires validées par les majorités idéologiques au sein de la Commission, du Conseil et du Parlement. Mais le trait le plus marquant de cette relation tient au fait que le PE est apparu comme le seul acteur communautaire à concurrencer les actions de la Commission. Autrement dit, le PE a été la seule institution à se présenter en Amérique latine aux côtés de la Commission – et même avant elle – et à chercher un chemin autonome pour l'établissement des relations avec le Mercosur. Les autres institutions exécutives et les organes judiciaires n'ont pas fait les mêmes efforts, ce qui explique le flux d'information différencié et les contacts étroits développés entre les branches parlementaires. Par conséquent, la référence à l'expérience européenne est devenue inévitable parmi les membres de la Commission parlementaire conjointe du Mercosur. La fréquence – plus de deux par an – et le contenu des réunions avec les membres du PE ont beaucoup influencé les députés du Mercosur. Il n'y a pas d'autre assemblée au monde qui ait eu des relations si proches avec le Mercosur, ni qui lui ait offert un tel support technique et politique. Le PE était donc considéré par la CPC comme un allié important dans les jeux de pouvoir dans le

¹⁷² Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁷³ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁷⁴ Cf. ELGSTRÖM, Ole; SMITH, Michael. Introduction. In: ELGSTRÖM, Ole; SMITH, Michael (ed.). *The European Union's roles in international politics: concepts and analysis*. Abingdon: Routledge, ECPR, 2006. p. 2-5.

Mercosur, représentant en même temps le modèle d'intégration le plus présent dans le quotidien des acteurs législatifs. Cherchant sa propre légitimité, le PE a été responsable du transfert le plus efficace de l'expérience européenne au Mercosur : celui relevant de l'implantation de l'idéal régional dans l'imaginaire des députés.

4.2.3. *Les rapports post-Parlasur: des liens parlementaires en (dé)construction ?*

À partir des années 2000, les rapports entre l'Union européenne et le Mercosur, et plus particulièrement entre le PE et la CPC, ont progressivement tiédi. L'élection de nouvelles forces politiques à la présidence des pays du Mercosur a imposé une réorientation de leur politique extérieure, y compris de l'intégration régionale. En Europe, la grave crise interne suite aux « non » français et néerlandais au projet de Traité constitutionnel a affecté à la fois la motivation des dirigeants et la légitimité de l'intégration, en raison de la méfiance de l'opinion publique¹⁷⁵. La nécessité de réorganisation interne du Mercosur et de l'Union face à ces situations a laissé moins d'énergie disponible pour leurs relations internationales. Dans ce contexte, ce n'est pas surprenant que les deux parties aient opté pour la suspension des négociations en vue de l'accord d'association. Par contre, c'est précisément à cette époque qu'étaient réunis tous les éléments pour la transformation de la CPC en parlement, idée défendue de façon répétée lors des rencontres entre le PE et la CPC. Quand les deux assemblées ont repris le contact, lors de l'inauguration du Parlasur, le contexte politique avait beaucoup évolué : les majorités idéologiques en leur sein n'étaient plus les mêmes et le PE avait mis en place de l'Eurolat, englobant tous les parlements régionaux latino-américains sauf le tout nouveau Parlasur.

L'Eurolat a été lancée en 2006 comme la branche parlementaire du Partenariat stratégique bi-régional établi lors du début des sommets Union européenne-Amérique latine en 1999. Elle est destinée à être le forum parlementaire pour la discussion et la supervision des questions relevant du Partenariat, qui ont été classées en trois catégories : affaires politiques, économiques et sociales. L'Eurolat se réunit au moins

¹⁷⁵ COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. Au-delà du Traité de Lisbonne, quelles perspectives pour l'intégration européenne? In: MAGNETTE, Paul; WEYEMBERGH, Anne (dir.). *L'Union européenne: la fin d'une crise?* Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008. p. 158.

deux fois par an : une fois pour la session plénière annuelle et une seconde fois exclusivement pour le débat en commissions (tableau 21). Elle peut adopter des résolutions, des recommandations et des messages à l'intention des sommets, ainsi qu'émettre des déclarations sur tout sujet d'importance et des avis consultatifs sur le déroulement du Partenariat¹⁷⁶. Originellement, l'Eurolat était composée de 120 membres, dont 60 appartenaient au PE et les autres 60 au Parlatino, au Parlandino, au Parlacen et des commissions parlementaires conjointes Union européenne-Chili et Union européenne-Mexique. En 2009, après des longues négociations qui ont donné au Parlasur l'impression qu'il n'était pas le bienvenu¹⁷⁷, ce nombre a été porté à 150 afin d'inclure ce dernier.

Tableau 21. Réunions de l'Eurolat

Session constitutive	Bruxelles	Novembre 2006
Réunion des commissions	Quito	Juillet 2007
I Session plénière	Bruxelles	Décembre 2007
II Session plénière	Lima	Avril 2008
Réunion des commissions	Bruxelles	Novembre 2008
III Session plénière	Madrid	Avril 2009
Réunion des commissions	Ville de Panama	Octobre 2009
IV Session plénière	Séville	Mai 2010
Réunion des commissions	Cuenca	Novembre 2010
V Session plénière	Montevideo	Mai 2011
Réunion des commissions	Bruxelles	Novembre 2011

Source: données récoltées par l'auteur sur la base du site web officiel de l'Eurolat (www.europarl.europa.eu/intcoop/eurolat/default_en.htm).

Au cours de ses premières années d'existence, l'Eurolat a pu discuter et élargir les thématiques abordées dans les sommets, élaborant une sorte de guide du contenu souhaité par les parlementaires¹⁷⁸. Cela peut se révéler utile dans la démocratisation et dans la publicisation des décisions prises par les chefs d'États, mais la création de cette assemblée a répondu aussi à des défis internes au Parlement européen. En ce qui

¹⁷⁶ Articles 16, 17 et 18 du règlement de l'Eurolat.

¹⁷⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁷⁸ STAVRIDIS, Stelios; AJENJO, Natalia. EU-Latin American Parliamentary relations: some preliminary comments on the Eurolat. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, University of Miami, v. 10, n. 3, April 2010, p. 13.

concerne les relations avec l'Amérique latine, il existait une certaine concurrence entre la Commission des affaires étrangères et les délégations du PE, la première étant responsable pour le contenu de ces relations, selon les lignes directrices du Conseil et les actions de la Commission, et les dernières pour les contacts interparlementaires. Au-delà de la question des compétences, cette dualité relevait aussi de la dispute politique permanente entre les principales forces politiques au sein du PE : pendant la 6^{ème} législature (2004-2009), la majorité des délégations pour l'Amérique latine étaient présidées par des députés progressistes ou de gauche. La création d'Eurolat a donc été envisagée par un groupe d'acteurs conservateurs – députés et fonctionnaires –, liés plutôt à la Commission des affaires étrangères, comme un moyen de surmonter les limitations de celle-ci dans les rapports interparlementaires directs avec les députés latino-américains et de consolider les positions de la droite dans ces relations.

Deux questions restent cependant ouvertes pour le PE dès l'établissement de l'Eurolat : au plan interne, celle du rapport entre le nouvel organe et les délégations pour les relations avec l'Amérique latine ; au plan externe, celle du renforcement des relations entre le PE et les parlements latino-américains. En ce qui concerne le premier enjeu, les défenseurs de l'Eurolat voient « *un processus inexorable de réorganisation [du PE] qui devrait culminer avec l'absorption des cinq délégation dans la propre Assemblée de manière à unir le nombre des députés et gagner du temps* »¹⁷⁹. Inversement, les députés qui n'ont pas été directement impliqués dans la création de l'Eurolat se demandent « *si ce n'était pas une chose qui fait un doublon un peu inutile, si ce format là ne multiplie les problèmes de formalité* »¹⁸⁰ et soutiennent le rôle autonome des délégations. De même, l'enjeu externe oppose ces deux groupes de députés, à la différence près que les critiques à l'encontre de l'Eurolat sont, en général, soutenues par les parlementaires du Mercosur. L'Eurolat aspire à contribuer au rapprochement entre l'Europe et l'Amérique latine, occupant les espaces vides laissés par la Commission et insistant sur le besoin de développer des relations intercontinentales. Les dirigeants européens d'Eurolat acceptent temporairement des accords subrégionaux, mais affirment « *qu'il y aura un moment où nous devons mettre ces relations dans une perspective plus ample, une perspective, disons, entre les deux*

¹⁷⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁸⁰ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

continents »¹⁸¹. D'autres députés comparent cette approche à un retour au bilatéralisme par le biais du multilatéralisme, dans la mesure où elle ne prend pas en compte les organisations d'intégration créées par les latino-américains eux-mêmes. Ainsi, l'Union européenne aurait sa position négociatrice renforcée en face d'une région fragmentée, vu que tous les pays ne seraient pas forcément unis par des accords politiques ou commerciaux, comme c'est le cas quand l'Union négocie avec la Communauté andine ou avec le Mercosur, par exemple.

Le fonctionnement actuel de l'Eurolat semble confirmer cette vision. « Apparemment l'Union européenne contrôle totalement l'agenda de l'Eurolat selon ses propres intérêts »¹⁸². La facilité développée par les députés européens à travailler avec leurs collègues, l'habitude de construire des consensus et la disponibilité d'un support technique spécialisé sont des prérogatives des Européens, puisque les députés latino-américains ne font pas partie des mêmes institutions et les parlements régionaux en Amérique latine ne disposent pas d'une structure similaire à celle du PE. Cela facilite la mise à l'agenda des questions qui intéressent davantage les membres du PE. « *Nous, les parlementaires européens, on a l'habitude de travailler ensemble, et nos collègues latino-américains, c'était le démarrage, donc c'était plus compliqué, ils avaient parfois peur qu'on les submerge. [...] J'ai eu moi ce sentiment, j'ai pu m'être trompée, mais j'ai eu ce sentiment qu'ils avaient des craintes au début des travaux* »¹⁸³. « *[Les commissions] fonctionnent beaucoup moins bien pour les Latinos parce qu'ils ne sont pas ensemble comme nous, s'il y a un rapporteur du Pérou et un du Guatemala, ils n'ont pas la chance de se voir, ils se voient juste ici. [...] Alors donc ici on a un appareil, on a des gens qui travaillent, qui font toutes ces procédures là dans toutes les langues [...]. Et donc les Latinos, quand ils arrivent, [...] c'est la première fois qu'ils se voient, alors ils ne sont pas du tout accoutumés à voter, de cette manière là, donc nous on vient avec nos structures, ils n'ont pas l'habitude* »¹⁸⁴. Ces facteurs amènent quelques membres du PE et la plupart des membres du Parlasur à voir l'Eurolat comme une barrière plutôt que comme une opportunité pour les relations entre l'Union et le Mercosur. « *Il est nécessaire d'avoir une relation bilatérale entre le Parlement*

¹⁸¹ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁸² STAVRIDIS, Stelios; AJENJO, Natalia. EU-Latin American Parliamentary relations, *op. cit.*, p. 14.

¹⁸³ Entretien avec un député européen, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁸⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

européen et le Parlement du Mercosur au-delà de l'Eurolat. La question clé, qui est l'accord d'association entre l'Union et le Mercosur et a besoin de l'intervention des parlementaires, ne peut pas être discutée au sein d'Eurolat. [...] Les résultats vrais, profonds, dépendent des relations bilatérales entre les deux parlements »¹⁸⁵.

La 7^{ème} législature du PE (2009-2014) a décidé de maintenir la structure des délégations. Néanmoins, au-delà des visites, les rencontres entre le PE et le Parlasur se font désormais à l'occasion des réunions Eurolat. De plus, la Délégation pour les relations avec le Mercosur est devenue « Délégation pour les relations avec les pays du Mercosur », afin d'affirmer son rôle d'interlocuteur officiel avec le Brésil. En effet, la Délégation a clairement laissé entendre son intention de se concentrer « *tout particulièrement sur les relations avec le Brésil, qui est un membre stratégique* »¹⁸⁶, suivant l'approche adoptée par le Conseil et la Commission à partir de la fin des années 2000. Ce choix peut compliquer les relations entre le PE et les autres pays du Mercosur, déjà affaiblies par le manque d'affinité idéologique entre la plupart des députés, par les difficultés dans la négociation de l'accord d'association et, plus récemment, par le retard et les difficultés dans l'exécution du projet de coopération entre l'UE et le Parlasur. À l'aube des années 2010, il n'est pas du tout évident que l'Europe et l'Amérique latine arriveront à « *relancer l'alliance stratégique et accumuler le capital politique nécessaire pour configurer ensemble la globalisation* »¹⁸⁷.

4.3. L'intégration comme responsabilité des parlementaires : un exemple importé et réinventé

Bien que les relations entre l'Union européenne et l'Amérique latine aient toujours été fluides, elles ont connu une période de réchauffement dans les années 1990, précisément à l'époque de la montée en puissance des intégrations régionales telles que le Mercosur. À partir de la moitié des années 2000, ces relations ont témoigné d'un

¹⁸⁵ Roberto Conde, parlementaire du Mercosur, Réunion interparlementaire entre la Délégation pour les relations avec le Mercosur du Parlement européen et le Parlement du Mercosur, Bruxelles, 28 février 2008.

¹⁸⁶ Procès-verbal de la réunion du 30 septembre 2009, Délégation pour les relations avec le Mercosur du Parlement européen, DMER_PV(2009)0930_01, p. 2.

¹⁸⁷ Martin Schulz, parlementaire européen, Nueva Sociedad, juillet 2008. Disponible sur <http://www.nuso.org/upload/opinion/schulz.php>, accès le 3 août 2008.

nouveau déclin au profit des relations bilatérales entre l'UE et certains pays émergents, mais les contacts bi-régionaux établis pendant la décennie précédente ont laissé des marques importantes. Cet héritage a influencé notamment la dimension parlementaire du Mercosur, qui a bénéficié d'un triple support politique, technique et financier des institutions européennes. L'Europe est en effet la seule organisation régionale à avoir développé une structure propre pour l'exportation de son modèle d'intégration. Il s'agit par ailleurs de l'exemple le plus théorisé – tant par les services de recherche de la Communauté que par des chercheurs indépendants originaires de tous les continents – et de celui considéré comme le plus fructueux. Ces trois conditions – l'aide au régionalisme, l'existence de formulations théoriques et le prestige du modèle – ont été décisives pour la propagation de l'expérience parlementaire européenne envers le Mercosur. Néanmoins, ces éléments n'expliquent pas pourquoi la diffusion de la dimension parlementaire a été plus efficace que le transfert de mécanismes exécutifs, par exemple. À part les fonds structurels, qui n'ont pas bénéficié d'un support européen direct, il n'y a pas d'instrument du Mercosur dont l'inspiration européenne a présenté un succès comparable à la création du Parlement du Mercosur. Quelques facteurs particuliers semblent donc avoir joué dans ce transfert.

Tout d'abord, les méthodes initiales employées par la Commission européenne afin de pousser à la consolidation de l'union douanière au Mercosur peuvent être comparées à un transfert vertical, qui suppose des acteurs liés par des rapports de dépendance ou de subordination. À travers le financement des programmes visant l'approfondissement de l'intégration économique et des pressions exercées pendant les négociations de l'accord d'association, l'Europe révélait que son aide était implicitement conditionnée à l'acceptation de traits dérivant de son modèle. Le Mercosur ne se considérait toutefois pas dépendant de l'Union et ne voyait pas pourquoi il devait mettre en œuvre des politiques qui n'ont pas été envisagées par ses autorités. Cette situation a engendré un phénomène de rejet progressif des dispositifs européens par les diplomates des pays du Mercosur et a renforcé les matrices nationalistes qui fondent leur travail. Les pouvoirs législatifs étaient, inversement, plus ouverts à l'expérience de l'Union et la projetaient comme un guide utile pour essayer de modifier la balance du pouvoir au sein du Mercosur, qui était dominé par les exécutifs. Comme les mécanismes de l'UE pouvaient être davantage bénéfiques aux parlementaires qu'aux

diplomates, les premiers se sont mis à appliquer « en conditions réelles » certaines solutions, tandis que les derniers n'ont vécu qu'un processus de transfert de savoirs théorisés qui n'ont pas été mis en pratique, au moins rationnellement.

En raison de la communication établie depuis longtemps avec le PE, les acteurs législatifs du Mercosur ont interprété la coopération interparlementaire plutôt comme une relation non-hiérarchique qui permettait un transfert horizontal des technologies parlementaires. Dans ce sens, le PE s'est révélé une plateforme plus légitime que la Commission pour la diffusion normative. Le processus interactif et délibératif établi entre les parlementaires a donné l'occasion d'échanger des idées à travers les discours, contribuant ainsi à la construction de certaines préférences institutionnelles. Vu qu'elles se montraient capables d'inclure une pluralité d'opinions et d'idéologies politiques, ces relations ont facilité la socialisation des élus et ont canalisé leurs efforts en faveur du régionalisme. Grâce au support technique disponible et aux contacts entre les fonctionnaires, elles ont aussi contribué à la professionnalisation des députés du Mercosur dans le traitement des questions régionales. Même si les rapports interpersonnels ont évolué d'une façon assez limitée à cause des distances linguistiques et géographiques, ce réseau parlementaire a permis la circulation des valeurs du PE, notamment en ce qui concerne le régionalisme et la démocratie parlementaire, stimulant ainsi un isomorphisme mimétique – non pas coercitif – qui a poussé la CPC à ressembler au PE.

Le principal résultat de cette transmission de valeurs a été l'inspiration générale des créateurs du Parlasur dans le modèle abstrait du PE. C'est-à-dire que les parlementaires ont importé une conception de parlement régional plutôt que ses mécanismes concrets de fonctionnement ; ils se sont inspirés de l'exemple du PE sans forcément copier toutes ses routines constitutives. Cela se reflète dans la méfiance des parlementaires à propos la création d'un parlement du Mercosur quelques années avant sa concrétisation, en même temps qu'ils exprimaient leur volonté d'arriver un jour au stade du PE. L'inspiration se traduit aussi par la méconnaissance de la plupart des parlementaires du Mercosur des procédures s'appliquant au PE, même si presque tous se reportent à celui-ci comme « un grand modèle »¹⁸⁸ qui constitue « notre objectif pour

¹⁸⁸ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

le futur »¹⁸⁹. Elle se reflète par ailleurs dans le fait que le Parlasur n'a pas de compétences législatives ni de contrôle, à la différence du PE. Dans la pratique, le Parlasur a été construit sur les principes de la CPC et des parlements nationaux, tirant de l'exemple du PE seulement l'idée du suffrage régional, l'organisation des groupes politiques et la composition proportionnelle aux populations, des traits qui font du PE un « vrai » parlement régional mais qui n'impliquent pas de pouvoirs formels. Cela indique que le PE a réussi à exporter au Parlasur ses valeurs les plus chères et sur lesquelles il insiste depuis longtemps sur la scène internationale afin de combler la faiblesse de ses pouvoirs en matière de politique extérieure. L'intégration régionale s'est donc transformée en une importante vision de monde à disposition des acteurs parlementaires du Mercosur, et, plus fortement dans certains cas, en un paradigme politique qui a structuré leurs options institutionnelles.

Ce processus d'importation a été caractérisé par une appropriation de l'idée importée qui l'a soumis aux nécessités et aux conditions locales. Plus qu'une adaptation, le modèle du PE est passé par un processus de localisation dans lequel il a été reconstruit et ajusté selon les pratiques du Mercosur. Les configurations locales ont ainsi prédominé dans le résultat final, ce qui indique un risque moins important de rejet de la technologie importée puisque qu'elle a été recréée selon les normes intergouvernementales dominantes dans le contexte récepteur. La probabilité d'assimilation est aussi attestée par la résonance de l'idée avec les structures domestiques existantes : le modèle parlementaire était considéré légitime et compatible avec le design institutionnel du Mercosur. En effet, l'option parlementaire semblait être, aux yeux des décideurs, celle qui représenterait moins de coûts pour la logique originaire du Mercosur : comparativement à un tribunal supranational ou à un organe exécutif autonome, ils supposaient qu'une assemblée parlementaire sans compétences législatives n'aurait pas autant de moyens pour faire évoluer le système politique régional. La résonance du modèle du PE a ainsi été déterminée par la possibilité d'un transfert incomplet, qui devait exclure certains mécanismes essentiels liés au poids du Parlement dans la prise de décision au sein de l'Union.

¹⁸⁹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

Dans le cas du Mercosur, la promotion active du régionalisme entreprise par l'Union européenne est une histoire d'échec relatif pour les exportateurs et de succès relatif pour les importateurs. Le transfert a été moins important que ce que les acteurs de l'Union auraient souhaité, mais plus important par rapport à ce que les responsables exécutifs du Mercosur auraient imaginé. Cela est dû aux initiatives parlementaires, qui ont comblé les vides laissés à la fois par les méthodes peu efficaces employées par la Commission européenne et par la résistance des membres des pouvoirs exécutifs locaux. La création du Parlement du Mercosur est néanmoins le produit d'un processus de localisation du modèle européen déclenché surtout en réponse à un défi extérieur, comme on verra dans le chapitre prochain. C'est là que réside le succès des récepteurs, qui ont su internaliser une idée selon leurs propres besoins. Cela explique aussi la partie de succès des exportateurs : si l'Union n'est pas parvenue à transmettre au Mercosur ses mécanismes fondamentaux, son encouragement à « l'identité régionale » a servi comme un contrepoids au modèle nord-américain. Il semble que la diffusion des normes de l'Union dans les espaces où elle n'occupe pas une position hiérarchique dépend donc de l'adhésion de certains acteurs clés mais surtout du manque de résonance interne d'autres normes disponibles sur la scène internationale.

TROISIÈME PARTIE. Le Parlement du Mercosur dans le contexte de la revitalisation du régionalisme latino-américain (2000-2011)

« Dans les faits rien n'a beaucoup changé, mais ce moment semblait comme un point d'inflexion, comme si l'on pouvait démarquer un avant et un après. Je pense que nous tous, nous savions que ce n'était pas un avant et un après, mais c'était une réussite et un symbole. La première session plénière à Montevideo a été surtout une question symbolique qui a eu beaucoup de poids au sein du Mercosur »¹.

L'inauguration du Parlasur en 2006 et le début de ses travaux en 2007 ont représenté les points culminants d'un processus initié en 1985, quand les pouvoirs législatifs ont commencé à accompagner les initiatives d'intégration. Malgré le faible fonctionnement de la Commission parlementaire conjointe du Mercosur, celle-ci a été à l'origine de la gestation des caractéristiques et des pouvoirs espérés pour le futur parlement. Le suivi du Parlement européen a été décisif, dans le sens où il a présenté aux acteurs sud-américains des possibilités d'intervention dans l'intégration jusque-là inimaginables. Mais la création du Parlasur a aussi été la conclusion d'une période de trois ans de négociations ardues, dans lesquelles deux grandes coalitions de cause se disputaient la conduite d'un projet accordé par les nouveaux gouvernements. Les années 2003-2005 correspondent ainsi à un tournant dans le processus continu d'évolution de la dimension parlementaire du Mercosur, où les contextes politiques international et national ont fortement influencé les ressources matérielles et idéologiques de chaque groupe impliqué et, par conséquent, le résultat institutionnel. Si le format actuel du Parlasur répond au système de valeurs dominant et aux conflits d'intérêt présents lors de sa conception, ses fonctionnements et dysfonctionnements postérieurs peuvent être mieux compris à partir de l'analyse des liens entre les périodes de création et d'opérationnalisation². On verra que l'un des traits essentiels découlant de cette analyse est le décalage entre le poids symbolique du Parlement envisagé par les exécutifs et son rôle substantiel imaginé par les pouvoirs législatifs.

¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

² LINDNER, Johannes; RITTBERGER, Berthold. The creation, interpretation and contestation of institutions: revisiting historical institutionalism. *Journal of Common Market Studies*, v. 41, n. 3, p. 445-473.

5. Un parlement pour quoi faire ? Les limites de la politisation du Mercosur

Jusqu'aux années 2000, l'histoire du Mercosur est l'histoire de la dépolitisation de l'intégration, dans le sens d'un abandon progressif de ses objectifs politiques. Au moment de la signature du Traité d'Asunción en 1991, l'option économique libérale s'est imposée aux préoccupations liées à la stabilité démocratique qui avaient guidé les premières discussions argentine-brésiliennes des années 1980. L'évolution du projet a été marquée par une méthodologie d'intégration strictement négative, dans le sens qu'elle éliminait tout projet de politique commune, en dehors de la politique commerciale¹. À l'aube du nouveau siècle, toutefois, l'épuisement de la logique libérale a contribué à une progressive « repolitisation » de l'intégration². La création du Forum de consultation et concertation politique (1998), du Tribunal permanent de révision (2002) et de la Commission des représentants permanents (2003) s'insèrent dans ce processus³. La crise économique de 1999-2000 a non seulement incité les gouvernements libéraux à une « relance » de l'intégration mais a aussi contribué aux victoires électorales des gouvernements de centre-gauche à partir de 2002. Depuis ce moment, la « revitalisation » s'est substituée à la relance, énonçant le désir des nouveaux présidents de redonner du sens aux liens entre les nations latino-américaines au-delà des apparences. Néanmoins, les raisons d'un tel souhait étaient circonscrites davantage par la menace de la formation d'une zone de libre-échange continentale sous le leadership nord-américain, ce qui contrastait avec la volonté des partisans d'une politisation durable du Mercosur (5.1).

Effectivement, à partir de 2003 on a assisté à une réorganisation des acteurs présents sur la scène régionale. Certains membres de communautés épistémiques externes ont fait leur entrée dans le cadre institutionnel, tandis que ceux qui y étaient déjà ont vu leurs ressources s'altérer en fonction du changement des forces gouvernantes. Deux groupes principaux se sont donc formés : d'un côté, il y avait les membres des chancelleries qui administraient presque exclusivement, depuis ses

¹ DABÈNE, Olivier. La relance du Mercosur: Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques. *Critique internationale*, n. 26, janvier 2005, p. 37.

² *Ibid.*, p. 37.

³ Décision 18/1998 du CMC, Protocole d'Olivos, du 18 février 2002 et décision 11/2003 du CMC, respectivement.

origines, la direction de l'intégration ; de l'autre, il y avait une nouvelle coalition de cause qui défendait des réformes profondes dans la structure du Mercosur, plus ou moins alignée avec les discours présidentiels. Au sein du premier groupe, on trouve des agents « parasitaires », qui cherchent la préservation des institutions car elles sont nécessaires pour leurs gains individuels ou corporatistes⁴. Ce type d'agent développe fréquemment des actions contre l'esprit des institutions, finissant par les miner à long terme. Le second groupe comprend des agents insurrectionnels, qui visent à éliminer les normes existantes et se mobilisent explicitement contre elles, et des subversifs, qui veulent aussi déplacer les institutions mais le font de manière moins explicite, sans désobéir aux règles institutionnelles, conduisant des mouvements discrets et attendant le bon moment pour appliquer certaines tactiques⁵.

Concrètement, le changement institutionnel correspondant à la création du Parlement du Mercosur est étroitement lié aux efforts d'un groupe d'acteurs insatisfaits de l'intégration pour inverser la balance du pouvoir au sein du Mercosur. Ce groupe a reconnu le moment politique favorable aux réformes et a tiré profit de la convergence idéologique entre les gouvernements pour faire avancer ses demandes. Autrement dit, ces acteurs ont su interpréter et utiliser les événements à l'échelle globale et continentale afin de stimuler des changements dans le contexte régionale en cohérence avec leurs croyances partagées. La coalition dominante auparavant, toutefois, ne s'est pas montrée réceptive à ces changements et a employé tous les moyens disponibles pour minimiser leurs effets et regagner le contrôle sur l'agenda du régionalisme. Comptant sur la connivence des certains gouvernements, moins intéressés par l'intégration dès que le projet de la ZLEA a été mis de côté, ils ont contribué à restreindre les compétences du Parlasur et à limiter ainsi la politisation réelle du Mercosur (5.2). La conclusion du chapitre confronte le poids des idéologies gouvernantes, des intérêts des acteurs et du développement incrémental de la dimension parlementaire du Mercosur dans ce résultat institutionnel (5.3).

⁴ MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 24.

⁵ MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change, *op. cit.*, p. 23-26.

5.1. L'affirmation du Mercosur ou le non à la ZLEA : une stratégie à l'envers pour le régionalisme latino-américain

Depuis la création du Mercosur, les négociations les plus ambitieuses de son agenda extérieur transcendent les frontières de l'Amérique latine, relevant, d'un côté, de l'accord d'association avec l'Union européenne et, de l'autre, de la formation de la Zone de libre-échange des Amériques. Ces deux volets sont révélateurs du mouvement pendulaire historique vécu par les pays latino-américains, qui ont toujours gravité soit autour de l'Europe et de ses anciennes puissances colonisatrices, soit autour des États-Unis. Pendant la Guerre froide, l'influence, voire l'ingérence nord-américaine était explicite, amenant les États à chercher plus d'autonomie à partir de la fin du système bipolaire et des mouvements internes de re-démocratisation. Les pays du Cône sud ont donc envisagé un rapprochement avec l'Europe, qui s'est traduit par l'institutionnalisation des relations interrégionales entre l'UE et le Mercosur. Les États-Unis ne semblaient toutefois pas prêts à renoncer aux rapports privilégiés établis avec l'Amérique latine au cours du XX^e siècle et ont proposé la création d'un espace de libre-échange continental (5.1.1).

Cela a progressivement accentué les divergences entre les élites politiques et intellectuelles des pays du Mercosur qui étaient partagées, de façon générale, en trois courants : ceux qui défendaient l'adoption du modèle européen de régionalisme ; ceux qui voyaient dans les relations avec les États-Unis la garantie d'une insertion efficace dans l'économie internationale ; et ceux qui, en tant que nationalistes, rejetaient toute option impliquant un alignement automatique sur les puissances globales. Malgré ces disputes ou grâce à elles, les deux négociations ont évolué parallèlement jusqu'aux années 2000. Entre temps, de nouvelles forces politiques ont été élues en Argentine, au Brésil et en Uruguay, entamant une modification dans les balances du pouvoir. Ces gouvernements ont décidé de donner la priorité aux relations sud-américaines dans leur politique extérieure et ont adopté une stratégie de renforcement du Mercosur afin de constituer un contrepoids plus efficace dans les négociations avec les États-Unis. Les présidents ont ainsi avancé l'idée d'une démocratisation de l'intégration via la mise en

place d'un parlement directement élu, ce qui montre le rôle central des chefs de l'exécutif et des idéologies qu'ils incarnaient dans ce changement institutionnel (5.1.2).

5.1.1. Les négociations avec les États-Unis et les effets de la crise financière

L'idée de la création de la Zone de libre-échange des Amériques a été lancée en 1994, lors du premier sommet des Amériques à Miami pour lequel avaient été invités tous les États américains à l'exception de Cuba. La ZLEA représentait la concrétisation de l'Initiative pour les Amériques, un projet pensé par le gouvernement Bush en 1990 qui était supposé de libéraliser le commerce, augmenter les investissements et réduire la dette externe des pays latino-américains. Ce plan, présenté comme une contribution des États-Unis pour revigorer l'économie et consolider les démocraties latino-américaines⁶, s'insérait en réalité dans la tendance à la formation de blocs économiques des années 1990, dans la mesure où les marchés latino-américains et caribéens devenaient stratégiquement importants pour les États-Unis, qui se voyaient désormais confrontés à l'évolution des régionalismes européen et asiatique⁷. Les États-Unis prétendaient superviser les accords entre l'Argentine et le Brésil ainsi qu'obtenir le soutien de l'Amérique latine à leurs propositions dans le cycle d'Uruguay de l'Accord général sur les tarifs douaniers et le commerce (GATT, sigle en anglais), récupérant ainsi, grâce à leur leadership dans les Amériques, l'hégémonie économique mondiale⁸. Effectivement, l'une des stratégies des puissances hégémoniques consiste à transformer leurs normes en références régionales puis globales, de sorte que les niveaux bilatéral, régional et multilatéral se renforcent mutuellement⁹.

Dès 1990, le gouvernement nord-américain a commencé à négocier des accords-cadres avec certains pays latino-américains, permettant la définition de principes généraux capables de guider les débats sur le commerce et les investissements. Parmi eux il y a l'Accord-cadre signé avec le Mercosur en 1991, qui a institué des mécanismes

⁶ PORTER, Roger. The Enterprise for the Americas Initiative: a new approach to economic growth. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 32, n. 4, Winter 1990, p. 4.

⁷ REIS, Carlos; FISCHER, Sérgio; CAMPOS, Silvia. Programa iniciativa para as Américas (Plano Bush): algumas considerações. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 18, n. 2, 1990, p. 151.

⁸ *Ibid.*, p. 154.

⁹ DE LOMBAERDE, Philippe; GARAY, Luis Jorge. The new regionalism in Latin America and the role of the US. *UNU-CRIS Occasional Papers*, O-2006-10, p. 29.

de consultation entre Washington et les quatre pays du bloc sur des questions liées à la coopération commerciale et aux politiques d'investissement¹⁰. Ensuite, ont débuté les négociations pour la formation d'une zone de libre-échange entre les États-Unis et le Mexique. Le Canada, qui avait déjà un accord de libre-échange avec les États-Unis, a demandé à être inclus dans les négociations afin de préserver ses gains commerciaux. Ce processus a donné naissance à l'Accord de libre-échange nord-américain, signé par les États-Unis, le Canada et le Mexique en 1992, la même année que la signature du Traité de Maastricht. L'ALENA visait à éliminer les barrières tarifaires et non-tarifaires au commerce et aux investissements entre les trois signataires et a représenté le premier pas concret pour l'établissement d'une zone de libre-échange continentale. En effet, avant la ZLEA on parlait d'une extension de l'ALENA au sud des Amériques.

Les négociations pour la ZLEA ont été officiellement ouvertes lors du deuxième sommet des Amériques à Santiago, en 1998. Les États-Unis ont choisi une stratégie de négociation hémisphérique, cherchant à inclure simultanément toutes les « démocraties » américaines dans une sorte d'ALENA élargi¹¹. L'Amérique latine a tiré un certain avantage car les pays ont pu négocier en groupe et ont décidé que l'accord ne serait signé qu'après l'obtention d'un consensus sur l'ensemble des thématiques (*single undertaking*), contrairement aux États-Unis qui auraient préféré des accords partiels¹². L'importance prise par le Mercosur dans les instances successives de négociation a été croissante, notamment dans ses demandes d'accès aux marchés, surtout le marché agricole¹³. Les États-Unis insistaient davantage sur le commerce de services, la protection de la propriété intellectuelle et la mise en place de standards dans les domaines du travail et de l'environnement. Bien qu'en 2001 les parties soient parvenues à une ébauche d'accord, des divergences sérieuses persistaient, en partie parce que l'enthousiasme des États-Unis vis-à-vis de la ZLEA n'était pas le même des années 1990 : l'Amérique latine ne se trouvait pas parmi les priorités de la politique étrangère

¹⁰ Accord relatif à un conseil consultatif sur le commerce et les inversions entre les gouvernements de l'Argentine, du Brésil, du Paraguay, de l'Uruguay, et le gouvernement des États-Unis, Washington, 19 juin 1991.

¹¹ MOSS JR, Ambler. Introduction: The Summit of the Americas, 1994. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 36, n. 3, Autumn 1994, p. iv.

¹² DABÈNE, Olivier. *América Latina no século XX*, op. cit., p. 317.

¹³ LAENS, Silvia; OSIMANI, Rosa. Dos frentes para la negociación externa del Mercosur: el ALCA y el acuerdo con la Unión europea. In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José Maria (coord.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Madrid: Siglo Veintiuno, Red Mercosur, BID, 2001. p. 233.

nord-américaine, qui se concentrait plus sur l'Europe Centrale et Orientale et sur le Moyen-Orient¹⁴. De plus, les relations avec l'Amérique latine sont restées au niveau exclusivement commercial, ce qui n'a pas contribué à renforcer les liens politiques ou historiques entre les États-Unis et ses voisins du sud¹⁵. Les événements du 11 septembre 2001 n'ont fait qu'accentuer ces tendances, reléguant l'Amérique latine à une place encore plus marginale dans les affaires étrangères nord-américaines puisqu'elle n'était pas au centre des préoccupations sécuritaires.

La concrétisation de la ZLEA a également été freinée par la crise financière de 1999. Après les crises monétaires dans le sud-est de l'Asie en 1997 et en Russie en 1998, le gouvernement brésilien a dû dévaloriser sa monnaie afin d'assurer les exportations ce qui, ajouté à la récession provoquée par les chocs externes, a gravement affecté l'économie argentine qui était structurée à l'époque sur la parité entre le dollar et le peso. Dans ce contexte, des réticences vis-à-vis du modèle économique dominant se sont développées au sein des sociétés des pays du Mercosur, qui voyaient de modèle comme la principale source des vicissitudes qui les pénalisaient¹⁶. Le néolibéralisme, principale marque du succès des intérêts économiques nord-américains en Amérique latine pendant les années 1990, commençait à montrer ses limites¹⁷. Les politiques visant à réduire les dépenses gouvernementales, à stabiliser les réserves, à privatiser les entreprises publiques, à encourager l'investissement étranger et à réduire les tarifs d'importation ont été considérées comme responsables de la difficulté des pays à faire face à la crise. Des groupes tels que des syndicats, des partis politiques et des organisations non-gouvernementales se sont mobilisés pour alerter la société sur les implications de la ZLEA et ainsi faire pression sur les gouvernements. Au Brésil, un référendum informel a été mené en 2002 à la suite duquel 10 millions de personnes ont rejeté l'accord avec les États-Unis. Cette période a représenté un point d'inflexion dans la perception sociale du Mercosur : par opposition à la conception originelle purement mercantiliste, certaines organisations ont préféré le voir comme un projet capable de

¹⁴ WEINTRAUB, Sidney. US-Latin American economic relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 39, n. 1, Spring 1997, p. 62.

¹⁵ TULCHIN, Joseph. Hemispheric relations in the 21st Century. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 39, n. 1, Spring 1997, p. 34.

¹⁶ CAMARGO, Sonia de. O canto da sereia: América Latina perante a ALCA. *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 1, 2002, p. 94.

¹⁷ COLL, Albert. United States strategic interests in Latin America: an assessment. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 39, n. 1, Spring 1997, p. 51.

faire office de contrepoids à la ZLEA. « *La ZLEA a permis le Mercosur d'avancer parce qu'elle a mobilisé la gauche, elle a amené la gauche à appuyer fortement le Mercosur. Auparavant, la gauche était nationaliste, ils pensaient que le Mercosur n'appartenait qu'aux hommes d'affaires et aux multinationales. Avec la ZLEA, la gauche a commencé à apporter son soutien, à connaître le Mercosur* »¹⁸.

Les gouvernements libéraux, fragilisés, ont commencé eux aussi à douter de l'effectivité d'une ouverture du marché des États-Unis et à questionner les conséquences de leur forte dépendance économique vis-à-vis de leur voisin nord-américain. Ils subissaient par ailleurs diverses pressions : celle des secteurs privés qui, bien que partagés, étaient d'une manière générale réservés sur les bénéfices réels d'une telle association, et celle des chancelleries, parmi lesquelles certains secteurs craignaient une perte d'autonomie suite à un alignement géopolitique exclusif autour des États-Unis¹⁹. Ce contexte a été aggravé par l'instabilité économique argentine, qui a contribué, en 1999, à l'élection du candidat de l'opposition Fernando de la Rúa. Son ministère de l'économie a essayé, sans succès, de mettre en place des mesures d'austérité fiscale et de réduction des dépenses publiques, ne faisant qu'augmenter l'insatisfaction populaire et le manque de support politique du nouveau gouvernement. Cherchant la récupération économique de la région afin de combattre la plus grave crise du Mercosur, les gouvernements ont proposé, en 2000, « la relance » de l'intégration, adoptant un ensemble de politiques destinées à stimuler la libéralisation commerciale, à promouvoir l'efficacité juridique des normes régionales et à renforcer les institutions du bloc²⁰. La régulation macroéconomique s'est donc substituée au néolibéralisme dominant, laissant d'importantes leçons aux représentants du Mercosur dans les négociations de la ZLEA.

La Commission parlementaire conjointe a, de façon réitérée, manifesté sa position en faveur d'une action concertée du Mercosur dans les discussions de la ZLEA et a demandé à plusieurs reprises à être incluse dans la délégation officielle²¹. En 2001, la CPC a même institué une commission spécifique pour traiter des sujets faisant référence

¹⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹⁹ DUPAS, Gilberto. *ALCA e os interesses do Mercosul*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1997. p. 40-41.

²⁰ Décisions 22-32/2000 du CMC.

²¹ Recommandations 3/1997, 1/1998 et disposition 3/1998 de la CPC.

à la ZLEA²². Les parlementaires du Mercosur faisaient également partie, en tant que membres de leurs chambres nationales, de la Confédération parlementaire des Amériques (COPA), créée en 1997 suite à une initiative de l'Assemblée nationale du Québec. La COPA avait comme objectif d'accompagner, avec un regard parlementaire critique, les débats concernant la formation de la ZLEA. Elle était intégrée par les parlements de tous les États américains, ainsi que par des organisations interparlementaires, et se réunissait périodiquement soit en assemblée plénière soit en comité exécutif. Par ailleurs, les sections nationales de la CPC s'organisaient en interne afin de débattre de ces questions – qui résonnaient auprès des électeurs de plus en plus – au moyen de réunions-débat, de la distribution de matériel informatif et de discussions dans la presse. Ces initiatives ont enrichi le spectre des sujets traités par les parlementaires et les ont amenés à renforcer leur perspective régionale au détriment de visions plus nationalistes²³.

En termes institutionnels, les réformes les plus importantes conduites lors du programme de relance du Mercosur ont été celles relevant de la création du Secteur d'assistance technique (SAT) du Secrétariat du Mercosur et de l'approbation du Protocole d'Olivos qui a essayé de rendre plus lisible le système de règlement des différends au sein du Mercosur. La création du SAT découlait de la décision des présidents « *d'avancer dans le processus de renforcement institutionnel du Mercosur* » considérant que celui-ci est un « *instrument fondamental pour faire face aux défis croissants présentés par le système international [...] dont l'approfondissement favorisera la croissance concertée et le développement durable des États membres* »²⁴. Le SAT devait être composé de quatre experts – deux juristes et deux économistes – recrutés, pour la première fois pour le Mercosur, par une procédure publique de sélection internationale. Ils devaient former un espace de réflexion commun sur l'intégration, ayant comme fonction de soutenir techniquement les organes du Mercosur, d'accompagner et d'évaluer le déroulement de l'intégration, d'élaborer des études et de contrôler la qualité juridique des normes adoptées par les instances décisionnelles du bloc²⁵. Les professionnels choisis à l'époque avaient un haut profil

²² Disposition 5/2001 de la CPC et article 4, 10 du règlement.

²³ VAZQUEZ, Mariana. *La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur*, op.cit., p. 18.

²⁴ Communiqué conjoint des présidents des États membres du Mercosur, Buenos Aires, 5 juillet 2002.

²⁵ Décision 30/2002 du CMC, annexe I.

académique et ont pris leur travail au sérieux, ce qui les a rendus légitimes pour représenter les intérêts supranationaux et défier les routines diplomatiques²⁶.

La création du SAT a offert un interlocuteur officiel à plusieurs organisations, forces politiques et centres de recherche qui se mobilisaient, surtout à partir de l'ouverture du processus de la ZLEA, pour un renforcement du Mercosur. Il s'agissait en effet d'une société civile qui se formait progressivement à l'échelle du bloc, structurée autour des partis politiques, d'une opinion publique embryonnaire, des groupes d'intérêts (surtout le patronat et le syndicat), des gouvernements sous-nationaux et des forces armées²⁷. Entre 2003 et 2005, les initiatives conjointes du SAT et de certains de ces acteurs ont permis l'introduction de nouvelles idées dans le cadre institutionnel du Mercosur, traditionnellement hermétique aux voix de la société. Une nouvelle communauté épistémique s'est donc constituée à côté de l'ancienne, formée par les diplomates chargés de prendre les décisions au sein du bloc. Ce nouvel espace recevait des apports, entre autres, des experts du SAT, des universités et des centres de recherche – surtout le Centre de formation pour l'intégration régionale (CEFIR) situé à Montevideo –, des fondations allemandes Friedrich Ebert et Konrad Adenauer, des représentants du Forum consultatif économique et social, de la Coordination des centrales syndicales du Cône Sud, du réseau Mercociudades, ainsi que des fonctionnaires et des membres de la CPC. Même si chaque acteur avait une demande précise concernant son champ d'action, ils se rejoignaient sur la nécessité d'une conduite politique de l'intégration.

Leur argument était fondé sur deux constats. D'un côté, ils insistaient sur le besoin de créer des institutions qui puissent assurer la concrétisation des objectifs du Mercosur et l'efficacité de ses normes, qui n'étaient respectées que de manière partielle et précaire²⁸. « *Nous avons créé de l'interdépendance dans le commerce, les transports, les communications, avec des projets coopératifs et stratégies entrepreneuriales de régionalisation, mais nous n'avons pas créé les mécanismes institutionnels capables de gérer cette interdépendance* »²⁹. Sans une réforme institutionnelle, disaient-ils, le

²⁶ DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America*, op. cit., p. 99.

²⁷ MEDEIROS, Marcelo. *La genèse du Mercosur*, op. cit., p. 264.

²⁸ PEÑA, Félix. *Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, Red Mercosur, 2003. p. 4.

²⁹ CISNEROS, André; PIÑERO IÑÍGUEZ, Carlos. *Del ABC al Mercosur*, op. cit., p. 536.

Mercosur ne serait même pas à l' hauteur de réguler efficacement une simple zone de libre commerce. D'un autre côté, ces acteurs condamnaient le manque de transparence qui entourait le processus décisionnel du bloc, dont le contenu était difficilement accessible à la société, voire classé comme confidentiel³⁰. Ils défendaient la fin du « monopole des chancelleries », l'ouverture du processus à des agents sociaux, politiques et économiques et la prise en compte de leurs demandes, de façon à doter l'intégration d'une légitimité démocratique accrue³¹. « *Une proposition d'intégration régionale différente de la logique qui était construite par les gouvernements, avec davantage d'inclusion, de participation, avec d'autres espaces, d'autres dimensions qui doivent comprendre non seulement la perspective commerciale mais aussi la culture, le tourisme, tout [...]. On encourage une autre intégration, avec plus de contenu social, culturel* »³².

Ces perspectives correspondaient, dans une certaine mesure, au choix de l'Union européenne de construire son intégration autour d'institutions supranationales et de mécanismes de représentation des intérêts, contrairement au projet de la ZLEA. Dans le premier rapport semestriel élaboré par le SAT, les scénarios envisagés pour le Mercosur réitéraient des références à l'exemple européen et insistent sur les avantages de « *la méthode adoptée dans le processus décisionnel communautaire* »³³. Le modèle européen servait de guide pour les assistants, qui avaient presque tous étudié en Europe, ainsi que pour d'autres acteurs avides d'une intégration plus politique. « *Par défaut de formation, disons, nous avons tous étudié le cas le plus complet d'intégration politique, qui est l'Union européenne* »³⁴. « *Nous n'avons pas besoin de réinventer la roue. Si dans l'Union européenne cela marche déjà bien, pourquoi ne pas appliquer certains mécanismes chez nous ?* »³⁵ Au-delà d'une simple transposition d'un modèle développée à partir d'une autre réalité, il s'agissait d'adhérer à certains paramètres d'intégration précis. Alors que le Mercosur était confronté à deux modèles de

³⁰ PEÑA, Félix. *Concertación de intereses*, op. cit., p. 30.

³¹ VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia*, op. cit., p. 590.

³² Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

³³ Primer informe semestral de la Secretaría del Mercosur: un foco para el proceso de integración regional. Montevideo, juillet 2004. p. 54.

³⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

³⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

régionalisme, ce groupe n'hésitait pas à choisir celui qui impliquait un format régulateur plus clair et exigeant.

Par ailleurs, il semblait qu'en reprenant le chemin européen le Mercosur pouvait se démarquer du modèle proposé par les États-Unis et ainsi garder son autonomie. Les États-Unis étaient en effet connus pour leur opposition historique au principe d'union entre l'Argentine et le Brésil, considérée comme un obstacle à leurs intérêts. D'après l'ex-président brésilien signataire du Traité d'Asunción, « *les États-Unis n'ont jamais considéré avec bienveillance ce mouvement au Cône sud ayant pour but de créer un espace économique autonome qui réduirait leur influence au moyen des mécanismes de non-dépendance* »³⁶. L'Union européenne, au contraire, encourageait les initiatives d'intégration en Amérique latine afin de renforcer le pouvoir négociateur de ces pays face à son concurrent nord-américain. L'option du modèle européen semblait donc favoriser une intégration respectant les intérêts et l'autonomie latino-américaine. L'Europe essayait constamment de promouvoir cette idée en différenciant ses propositions de celles des États-Unis et en insistant sur le « dynamisme » et le succès du Mercosur et le partage de certains points communs avec l'Union³⁷. Lors des contacts avec le Mercosur, l'Europe cherchait à montrer qu'elle défendait son modèle en théorie, les pratiques devant varier en fonction de chaque pays, et aussi qu'elle ne partageait pas certains des critères employés par les États-Unis dans leurs relations internationales³⁸. « *L'accord d'association est plus ample qu'un accord de libre-échange, qui correspond à ce que les États-Unis sont en train d'offrir. Avec nous c'est beaucoup plus le politique, le coopératif, le développement, incluant bien sûr le chapitre économique et les thématiques tarifaires* »³⁹.

Les difficultés autour des négociations de la ZLEA et la progressive remise en question du modèle néolibéral à partir de la crise financière de 1999 ont eu des effets concrets sur le Mercosur. Ces événements ont déstabilisé les principes sur lesquels reposait son fonctionnement, rendant possible l'institutionnalisation d'un projet alternatif, inspiré, dans ses lignes générales, du modèle européen d'intégration. Cette

³⁶ José Sarney. *Mercosul: o perigo está chegando*. Brasília: Senado Federal, 1997. p. 28.

³⁷ Parlement européen. Étude comparative et prospective sur l'Union européenne, Le Traité de libre échange (ALENA), le Mercosur et la Zone de libre échange des Amériques (ZLEA). Luxembourg, 1999. p. 99.

³⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

³⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Bruxelles, octobre 2008.

émulation, cependant, n'est pas due exclusivement à l'histoire des rapports entre les deux blocs, qui ont fait de l'Union européenne un exemple bien connu des élites latino-américaines. Elle a été davantage motivée par le besoin des gouvernements du Mercosur de renforcer leurs poids dans les négociations commerciales visant l'établissement de la ZLEA. Cette tendance s'est accentuée à partir de 2003, lors des victoires électorales des coalitions de gauche et de centre-gauche dans les pays du Cône sud. Avec le changement des majorités au pouvoir, les débats en vue de la concrétisation de la ZLEA se sont davantage compliqués au niveau interne, amenant les présidents à se tourner encore plus vers le Mercosur afin de faire face à l'accord avec les États-Unis. Cette situation rend manifeste le poids de la politique interne dans les négociations internationales : en l'absence de résonance sur le plan national, les pressions externes ne sont pas suffisantes pour la conclusion de l'accord⁴⁰. Le choix pour le renforcement du Mercosur – sur base de certains mécanismes d'inspiration européenne – plutôt que pour la conclusion de la ZLEA montre que les décisions en matière internationale dépendent de la prise en compte des forces politiques jouant au niveau domestique.

5.1.2. L'alternance de pouvoir au Mercosur et le discours sur la revitalisation de l'intégration

Le programme de relance du Mercosur a gagné un nouveau souffle à partir de l'élection de Lula da Silva à la présidence du Brésil et de Néstor Kirchner à celle de l'Argentine. Ces changements de gouvernement s'insèrent dans le contexte d'épuisement du cycle économique néolibéral, qui a amené au pouvoir des forces soutenant la revalorisation du rôle de l'État par rapport aux marchés. Leur objectif était de renforcer la capacité de gestion de l'État sur le plan interne d'une part, notamment en ce qui concerne la promotion de l'inclusion sociale, et sur le plan international d'autre part, via la consolidation des relations sud-américaines et la recherche d'une plus grande autonomie vis-à-vis des États-Unis⁴¹. En Argentine, Kirchner a été élu en 2003 avec

⁴⁰ PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, Summer 1988, p. 430.

⁴¹ AYERBE, Luis Fernando. Apresentação. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora da UNESP, 2008. p. 9

l'appui du président sortant Eduardo Duhalde, qui a contribué à la normalisation institutionnelle et économique du pays après la crise de 2001. Ces deux hommes politiques représentaient une branche du Parti Justicialiste qui s'était opposé aux politiques néolibérales du gouvernement de Carlos Menem et qui défendait des valeurs telles que la justice sociale et la souveraineté nationale⁴². Quelques mois avant Kirchner, Lula a été investi au Brésil après un processus électoral qui a débouché sur la victoire d'un parti de gauche pour la première fois dans l'histoire du pays. Le Parti des Travailleurs se proposait de construire « un projet de développement national alternatif » au moyen de la redistribution des ressources et de l'intégration régionale⁴³.

Le programme du gouvernement de Lula priorisait la mise en place d'une « nouvelle politique externe », capable de protéger le pays des instabilités des marchés financiers mondiaux et de faire converger les intérêts brésiliens avec ceux de ses voisins. Pour ce faire, il était nécessaire de revigorer le Mercosur de sorte qu'il puisse affronter les défis de la mondialisation en se dotant d'institutions politiques et juridiques⁴⁴. Le programme fait aussi mention des difficultés de la ZLEA, qui, en suivant les conditions proposées par les États-Unis, ne serait pas « *un accord de libre-échange mais un processus d'annexion économique du continent avec des conséquences sérieuses pour la structure productive de nos pays* »⁴⁵. De même, le gouvernement Kirchner soutenait le rapprochement avec le Brésil et l'approfondissement du Mercosur. Même avant son élection, Kirchner a rendu visite à Lula et a affirmé qu'ils avaient « *une vision très similaire de ce que doit être le Mercosur et l'intégration latino-américaine* »⁴⁶. Soulignant « l'uniformité et la syntonie » avec le Brésil dans le but de prioriser le Mercosur sur la ZLEA⁴⁷, le futur président espérait qu'avec cette forme d'intégration le monde considérerait ces pays « *de façon différente, non plus comme des petites républiques* »⁴⁸. La victoire de Kirchner a été interprétée par le gouvernement

⁴² STUART, Ana Maria. Novas lideranças na América do Sul: o caso Kirchner. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora da UNESP, 2008. p. 26.

⁴³ Partido dos Trabalhadores, Programa de Governo 2002, São Paulo, 2002, p. 6.

⁴⁴ Partido dos Trabalhadores, Programa de Governo 2002, São Paulo, 2002, p. 6.

⁴⁵ Partido dos Trabalhadores, Programa de Governo 2002, São Paulo, 2002, p. 7.

⁴⁶ « Kirchner quiere una Latinoamérica integrada con más voz en mundo », Agencia EFE, 8 mai 2003.

⁴⁷ « Integración suramericana viene primero que Alca, dice Kirchner », Agencia EFE, 8 mai 2003.

⁴⁸ « Kirchner quiere trabajar con Brasil y Chile por mayor integración », Agencia EFE, 7 mai 2003.

brésilien comme la victoire d'un allié⁴⁹ et a donc favorisé le maintien du dialogue fluide qui s'était établi entre Lula et Duhalde en faveur de l'intégration régionale.

Un thème prioritaire pour Lula dans ce domaine était la création d'un parlement au Mercosur. Il insistait déjà sur ce point lors de sa campagne électorale de 2002, quand il a affirmé devant le congrès brésilien que le Mercosur avait besoin d'un parlement directement élu. *« Au début de la campagne il est venu pour présenter sa plateforme pour les relations extérieures. [...] Lorsqu'il parlait, il disait qu'il voulait renforcer l'intégration régionale, le Mercosur et tout, et il a dit qu'il voulait un parlement. Déjà en ce moment il a parlé d'un parlement. Et il a mentionné un parlement directement élu, ce qui m'a beaucoup surpris, je suis tombée des nues. On n'osait presque pas penser à un parlement, ce qui serait déjà une grande évolution, et il le voulait élu ! »*⁵⁰ Deux semaines après son investiture, lors de la visite d'Eduardo Duhalde, Lula a partagé l'idée avec son homologue argentin : *« tout au long de la campagne qui m'a conduit à la présidence de mon pays, j'ai insisté sur le fait que l'Amérique du sud serait la priorité de notre politique externe. Prioriser l'Amérique du sud implique forcément de récupérer la vitalité et le dynamisme du Mercosur. [...] Nous allons renforcer les dimensions politique et sociale du Mercosur. Nous allons construire des institutions qui garantissent la continuité du processus et qui nous aident à surmonter les défis. C'est essentiel d'assurer la participation de nos sociétés, à travers la revitalisation d'institutions telles que le Forum économique et social et la Commission parlementaire conjointe ainsi que la création, dans un délai relativement court, d'un parlement du Mercosur »*⁵¹.

Du côté brésilien, l'idée de « démocratiser » le Mercosur a été présentée de façon récurrente comme l'un des piliers centraux de la réforme du bloc. Cette nécessité traduisait à la fois la continuité et le dépassement du programme de relance du Mercosur initié par le gouvernement précédent. En termes de continuité, il s'agissait de préserver l'idée d'une réforme intra-Mercosur, sans questionner les principes intergouvernementaux d'élaboration des politiques et de prise de décision. D'une part, le gouvernement affirmait qu'il était nécessaire de *« réfléchir sérieusement au*

⁴⁹ «Brasil ve victoria de Kirchner en Argentina como la de un aliado», Agence France Press, 15 mai 2003.

⁵⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁵¹ Discours de Lula da Silva à l'occasion de la visite du président de l'Argentine Eduardo Duhalde, Brasília, 14 janvier 2003.

renforcement institutionnel du Mercosur, car un processus d'intégration ne peut pas avancer si nous n'avons pas d'institutions fortes, les institutions aujourd'hui à Montevideo sont très faibles, très petites »⁵². De l'autre, il laissait clairement entendre que, pour le moment, il n'y avait pas besoin « de modifier la règle du consensus, car les décisions prises par consensus sont normalement plus fortes. [...] Par ailleurs, à l'heure actuelle la tendance vers la régionalisation est un processus beaucoup plus fort que la supranationalité, celle-ci est un pas très complexe qui ne peut pas être imposé mais doit résulter de la maturité politique »⁵³. Intégrant une région avec un passé colonial très récent, une partie considérable de l'élite politique et économique des pays du Mercosur a encore un fort sentiment nationaliste et ne se considère pas prête à déléguer, au moins formellement, des compétences à un niveau autre que celui de l'État. « Il y a une contradiction potentielle entre le renforcement de la souveraineté nationale et le projet d'intégration économique, sociale et politique. Le succès de l'intégration dépend du traitement adéquat de cette contradiction »⁵⁴.

Il était question, par ailleurs, de ne pas rejeter le Mercosur comme un simple produit du néolibéralisme dominant aux années 1990, comme le souhaitait quelques forces internes au Parti des Travailleurs. En effet, le Mercosur a longtemps été perçu par la gauche comme un double projet au sein duquel deux traditions concurrentes se disputaient : d'un côté, la tradition intégrationniste, qui visait à concrétiser l'idéal ancien d'une Amérique latine unie ; de l'autre, la tradition libérale ou commerciale, qui ne cherchait qu'à intégrer des marchés et qui a réussi à s'imposer pendant les années 1990. « C'est pour cela que l'uruguayen Pepe Mujica dit que le Mercosur est comme un phénix, c'est quoi Merco-sur ? C'est l'intégration des marchés, la construction qui a dominé pendant les années 1980 et 1990 »⁵⁵. Face à cette réalité, de nombreuses voix s'élevaient pour l'abandon du Mercosur en faveur d'un projet d'intégration plus large, englobant tous les pays de l'Amérique du sud et qui aurait, au-delà des aspects économiques, des dimensions politiques, sociales et culturelles. Pourtant, lors de son

⁵² Marco Aurélio Garcia, "Nós estamos emergindo e vamos continuar a emergir", Carta Maior, 6 avril 2010.

⁵³ Marco Aurélio Garcia, entretien accordé à Alfredo Atanasof et Silvia Lospennato, Red Mercosur Parlamentario, Brasília, mai 2006.

⁵⁴ Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores, A política internacional do PT. Texte approuvé lors du 3^e Congrès du PT, septembre 2007.

⁵⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

l'arrivée au pouvoir, Lula a choisi de maintenir le Mercosur et d'utiliser son cadre pour repenser l'intégration. Les raisons d'un tel choix sont liées à la conjoncture de l'époque : plusieurs États sud-américains étaient encore gouvernés par des partis conservateurs et la formation de la ZLEA était à l'ordre du jour. Au lieu de s'en débarrasser du Mercosur, il serait plus prudent de renforcer la structure existante avec l'intention d'agglutiner des forces plutôt que de les disperser. « *Le Mercosur dont nous héritons lorsque nous sommes arrivés au pouvoir [...] est une institution avec un objectif exclusivement commercial. Les objectifs politiques, institutionnels, stratégiques de l'intégration apparaissent au second plan. Lorsque nous arrivons, les forces politiques en Amérique latine n'étaient pas les mêmes qu'aujourd'hui, donc c'était un moment de transition. Ce que nous cherchons à faire est d'adapter le Mercosur, d'utiliser le Mercosur non plus comme une route pour la ZLEA, mais comme une voie, un tremplin vers un projet d'intégration, n'est-ce pas ? [...] Le gouvernement brésilien a mis en place une stratégie d'investissement dans le Mercosur sans pour autant se limiter au Mercosur, regardant toujours au-delà* »⁵⁶.

En ce qui concerne le dépassement de la réforme du Mercosur proposée auparavant, le nouveau gouvernement insistait sur la nécessité de doter l'intégration d'une ligne politique claire et d'accroître la participation sociale à l'échelle régionale. À la différence de la relance accordée en 2000, il ne s'agissait pas simplement de renforcer les instances bureaucratiques ou de coordonner les politiques macroéconomiques, mais de recréer le Mercosur en fonction de l'idéal d'intégration latino-américaine qui a historiquement caractérisé les mouvements progressistes. Plus récemment, cet idéal s'est notamment incarné dans le Forum de São Paulo, un réseau transnational de forces politiques de gauche créé en 1990 par des partis et mouvements sociaux latino-américains, dont le PT a été l'un des fondateurs. À l'époque de l'affirmation du néolibéralisme, le Forum est devenu un lieu de discussion des stratégies alternatives au capitalisme et à l'impérialisme nord-américain, ainsi que d'échange d'analyses et d'expériences de gauche sur la scène mondiale⁵⁷. « *Le PT fait un travail international très fort depuis sa création. [...] Le PT a connu une trajectoire très soutenue dans le domaine international, marquée d'abord par la solidarité internationale. Puis on pense*

⁵⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁵⁷ Declaração de São Paulo, Première Rencontre du Forum de São Paulo, São Paulo, 4 juillet 1990.

que notre projet de société, le socialisme, il a une dimension internationale. Le projet solide, stratégique de socialisme, et même dans le court ou moyen terme, le projet de développement démocratique populaire pour le pays, ils ont tous une dimension internationale. Donc pour nous il est inévitable d'avoir une activité internationale »⁵⁸. Cette activité ne trouve pas de parallèle dans les partis de droite en Amérique latine, puisque d'habitude leurs actions internationales se mélangeaient avec la politique et la structure de l'État qu'ils gouvernaient. La gauche, à son tour, a été obligée de reprendre dans sa structure partisane des tâches typiques de l'État, comme les relations extérieures. Par conséquent, lorsque ces forces se sont fait élire elles ont amené au pouvoir leurs propres conceptions internationales. Le Mercosur a été ainsi compris par le gouvernement brésilien comme une étape ou un volet d'une coopération politique plus étroite dans la région, conçue depuis longtemps au sein du Forum de São Paulo et devant se montrer capable d'harmoniser et de catalyser les positions en vue d'un projet commun.

Le conseiller spécial du président pour les affaires étrangères, Marco Aurélio Garcia, personnifiait cette tendance au sein du gouvernement brésilien. Ancien militant du PT, il soutenait la politisation progressive du Mercosur afin que le bloc puisse « réfléchir à un agenda sud-américain »⁵⁹. « *Le Brésil a compris qu'on ne peut pas solutionner les problèmes de la construction d'une Amérique du sud intégrée, juste et démocratique uniquement au moyen du commerce* »⁶⁰. Ce processus était cohérent avec l'établissement d'un parlement capable d'élargir le débat politique et de renforcer la participation et le soutien populaire à l'intégration. « *L'un des éléments du choix de retravailler le Mercosur et de l'utiliser dans un sens plus large est précisément cette idée d'injecter de la participation sociale, d'abord via la société civile, et ensuite par la construction d'un cadre institutionnel démocratique dans le Mercosur. Le Parlement du Mercosur s'insère dans cet objectif, l'idée d'avoir des élections directes et tout ça, c'est dans cet objectif* »⁶¹. Ce moment a donc témoigné d'une conjonction des anciennes

⁵⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁵⁹ Entretien accordé à Alfredo Atanasof et Silvia Lospennato, Red Mercosur Parlamentario, Brasília, mai 2006.

⁶⁰ GARCIA, Marco Aurélio. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (org.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 161.

⁶¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

demandes parlementaires pour plus de démocratie au sein du Mercosur avec l'agenda de l'exécutif. D'une part, l'insistance des membres de la CPC sur le besoin d'approfondissement démocratique a trouvé écho dans la ligne directrice de la politique extérieure du gouvernement Lula ; de l'autre, le choix de se concentrer sur les relations sud-américaines a contraint le gouvernement à s'occuper des mouvements les plus actifs au sein du bloc, notamment des initiatives parlementaires.

Le gouvernement argentin, souhaitant se rapprocher du Brésil, a soutenu dès le début l'idée du renforcement institutionnel du Mercosur. Dans cette période de post-crise, l'Argentine avait besoin de consolider son économie et ses institutions et l'intégration a été perçue comme un instrument potentiellement efficace en ce sens. « *Dans les premières années après la crise, 2002, 2003, l'Argentine, ou beaucoup de secteurs en Argentine, se sont dit 'nous devons suivre le Brésil, profiter de la croissance brésilienne pour maintenir ce rythme de développement'. [...] Il y avait ce sentiment que nous devons suivre le Brésil parce que nous avons chuté avec la crise. Comme l'Argentine est un pays des succès et des échecs grandioses, donc bon, le sentiment d'échec avec la crise interne [nous a amené à penser] que nous devons considérer le Brésil comme un leader et le suivre* »⁶². Le gouvernement argentin avait également intérêt à minimiser les critiques internes au Mercosur provenant surtout des secteurs les plus affectés par les exportations brésiliennes. À travers la constitution des espaces institutionnels propres au débat politique et la confrontation d'idées au niveau régional, le gouvernement serait en mesure de leur transférer une bonne partie des demandes sociales. « *Le Parlement inclura l'opinion des minorités politiques, c'est bien si elles sont comprises d'une façon ou de l'autre. Dans la mesure où elles ont la possibilité de proposer des projets, elles lui apportent de la légitimité [au Parlement]. C'est-à-dire que si nous sommes dans le Parlement du Mercosur, que nous soyons ou non dans le gouvernement argentin, si nous sommes représentés au Parlasur, nous ne pouvons pas nous opposer au Mercosur. [L'opposition au Mercosur] va être au moins plus difficile... est-ce que quelqu'un dans le Parlement du Mercosur aura un discours anti-Mercosur ? Il me semble qu'il [le Parlement] pourra neutraliser ces difficultés* »⁶³.

⁶² Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁶³ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009. Or, l'intégration européenne montre exactement le contraire : depuis sa première élection directe, le Parlement européen compte en son sein des députés opposés à l'intégration ou à sa mise en œuvre. Cf. BRACK, Nathalie. S'opposer au

Par ailleurs, la syntonie idéologique entre les gouvernements Lula, Duhalde et Kirchner a engendré des consensus sur certains dossiers internationaux, comme la résistance aux offres nord-américaines au sein de la ZLEA et la prédisposition à prioriser l'intégration de l'Amérique latine. En effet, la coexistence des gouvernements de gauche a rendu possible la construction d'une association plus solide entre les deux pays en termes politiques⁶⁴. « *Les changements qui se sont produits dans les gouvernements latino-américains à cette époque* » ne sont pas négligeables : « *nous avons laissé derrière nous les gouvernements qui avaient leur regard tourné vers une intégration avec des pays comme les États-Unis, le Canada. Il s'agit des États plus attentifs à générer et à consolider une intégration dans le nord de l'Amérique, et non pas une intégration réelle dans la région. Je pense que s'est produit un changement idéologique important, à l'aube du siècle, dans tous les pays de l'Amérique du sud, ce qui nous a permis d'avancer plus vite vers l'intégration* »⁶⁵. En raison de ce changement idéologique, la position brésilienne dans les négociations de la ZLEA a aussi changé et le pays ne voulait pas risquer d'être exclu d'un accord signé par tous les États du continent. Il fallait donc construire des alliances afin de ne pas s'isoler et, dans ce sens, l'Argentine de Kirchner s'est montrée un allié privilégié. « *Comment peut-on rester en dehors d'un accord dont 34 pays sont membres, y compris les partenaires du Mercosur ? Donc si nous voulons influencer les négociations, [...] il faut marquer notre position dès le début et ne pas attendre la fin. [...] Je pense que les États-Unis ont conscience que le Brésil est essentiel à la ZLEA, que le Mercosur est essentiel à la ZLEA. Nous sommes en train de faire un grand effort de rapprochement, de débat avec nos voisins de l'Amérique du sud. Même si les positions ne sont pas toujours identiques, il sont en train de mieux comprendre nos positions* »⁶⁶.

Une fois que « la volonté politique »⁶⁷ de la création du Parlement s'est consolidée au Brésil et en Argentine, il fallait négocier avec les autres membres du Mercosur. Au départ, « *l'Uruguay ne voulait pas un parlement, mais Lula et Kirchner*

sein du Parlement européen: le cas des eurosceptiques, *Revue internationale de politique comparée*, v. 18, n. 2, 2011, p. 131-147.

⁶⁴ SARAIVA, Miriam. Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy*, n. 45, 2007, p. 135.

⁶⁵ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, mars 2009.

⁶⁶ Celso Amorim, ministre brésilien des affaires étrangères. Entretien dans l'émission Roda Viva (TV Cultura), São Paulo, 4 août 2003.

⁶⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

ont convaincu tout le monde »⁶⁸. Il s'agissait en fait de montrer comment un parlement composé de façon proportionnelle aux populations des États membres pourrait être intéressant pour les pays les moins peuplés. À la différence de l'Argentine et du Brésil, le Paraguay et l'Uruguay avaient encore des gouvernements libéraux qui défendaient une intégration commerciale plutôt que politique. L'Uruguay de Jorge Battle s'est positionné contre l'initiative perçue comme trop empressée d'un parlement régional⁶⁹. Selon son ministre des affaires étrangères, « les conditions qui permettraient la création d'un parlement dans le Mercosur » n'existaient pas⁷⁰. Le gouvernement du Parti Colorado se montrait clairement favorable à la ZLEA⁷¹ et souffrait des pressions du Parti National, pour qui le Mercosur était simplement un organisme régional financier et économique qui « n'a jamais été conçu comme instrument politique, sous peine d'être contrôlé par les grands pays »⁷². Le Paraguay de Nicanor Duarte craignait aussi la perte de souveraineté, mais la question la plus sensible pour le pays faisait référence aux barrières pour l'exportation de ses produits en Argentine et au Brésil. « Le marché élargi du Mercosur est important pour le Paraguay. Le marché paraguayen est petit, si le pays veut se développer et transformer son économie il doit forcément négocier avec ses partenaires »⁷³.

Ce processus a donc demandé des concessions importantes de la part des deux partenaires les plus peuplés. Aux discours sur la nécessité de démocratiser l'intégration repris par les présidents aux parlementaires, l'Uruguay et le Paraguay opposaient le besoin de combattre les asymétries économiques dans le bloc. « Lors des négociations diplomatiques on n'a jamais posé le problème de cette façon, n'est-ce pas ? Mais il y avait des demandes du type 'quant au problème des asymétries, bon... voyons de quelle manière nous pouvons solutionner les asymétries, et bon s'il y avait un fonds...' »⁷⁴. Les négociations en vue du parlement ont ainsi été liées, au fil du temps, à la demande d'un fonds pour réduire les asymétries de développement économique entre les États

⁶⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁶⁹ "Canciller uruguayo defiende cautela en proceso de integración", Associated Press Spanish Worldstream, 2 janvier 2004.

⁷⁰ "Uruguay no apoya parlamento del Mercosur", Associated Press Spanish Worldstream, 19 avril 2004.

⁷¹ "Presidente uruguayo le dice Sí al ALCA y toma distancias de Brasil", Agence France Presse, 13 janvier 2004.

⁷² "Sector nacionalista exige rechazo oficial a conformar Parlamento del Mercosur", El País, 23 mars 2004.

⁷³ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

⁷⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

membres. En 2004, les États ont décidé de mettre en place le Fonds pour la convergence structurelle du Mercosur (FOCEM), destiné à « *financer des programmes afin de promouvoir la convergence structurelle, à développer la compétitivité et à promouvoir la cohésion sociale, en particulier dans les économies plus petites et les régions les moins développées, à soutenir le fonctionnement de la structure institutionnelle et le renforcement de l'intégration* »⁷⁵. Le FOCEM serait intégré par des contributions des quatre pays proportionnellement à leur Produit intérieur brut (PIB) : le Brésil serait responsable de 70% des apports, l'Argentine de 27%, l'Uruguay de 2% et le Paraguay de 1%⁷⁶. La distribution des ressources se ferait de façon inverse, le Paraguay et l'Uruguay recevant 80% des apports. « *Le FOCEM était une façon d'aider les pays les plus petits à développer leurs programmes internes, avec l'argent des plus grands, le Brésil et l'Argentine* »⁷⁷.

Même si l'exécutif et le législatif paraguayen ne se sont jamais opposés ouvertement à la création du Parlement, la mise en place du FOCEM a contribué à neutraliser certaines voix internes qui considéraient que les signataires du traité du Parlasur étaient « *des traîtres de la patrie qui allaient donner la souveraineté du pays à l'Argentine et au Brésil* »⁷⁸. Vu que « *la réalité politique au Paraguay était très erratique à ce moment [...] et que la CPC décidait à l'unanimité, il fallait toujours avoir un consensus parmi toutes les sections nationales. Donc pour que le Paraguay se mette d'accord il y avait toujours un traitement préférentiel, disons... ses demandes étaient prises en compte. [...] Cela leur a permis d'obtenir les fonds structurels par exemple. [...] Quand on fait des demandes en termes de politique internationale il faut savoir que ces questions comportent des restrictions d'ordre interne [...]. Donc il faut prendre en compte ces situations et faciliter le chemin des acteurs politiques vers l'intégration, ne pas les traiter rudement mais les aider afin que les résistances internes se dissipent* »⁷⁹. Si, d'une part, l'attention aux demandes paraguayennes a contribué à l'acceptation domestique de la création d'un Parlement du Mercosur, d'autre part le pays avait un intérêt à flexibiliser ses positions afin de ne pas risquer d'être exclu du

⁷⁵ Décision 45/2004 du CMC.

⁷⁶ Décision 18/2005 du CMC.

⁷⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁷⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁷⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

Mercosur. « *Le Paraguay s'apercevait que le train de l'intégration commençait à rouler à une vitesse différente et ils ne voulaient pas rester sur le quai* »⁸⁰. Une fois que les économies sont intégrées, il devient difficile pour un pays de revenir sur ce projet, de sorte que l'intégration peut être utilisée comme un outil de contrôle politique par les économies les plus fortes⁸¹. Le FOCEM a été employé dans ce cas comme un avantage économique offert au Paraguay en échange de son soutien au plan brésilien et argentin de renforcement du Mercosur pour que le bloc puisse présenter une position concertée dans les négociations de la ZLEA⁸².

L'Uruguay avait également intérêt à minimiser les asymétries économiques, mais la position des partis conservateurs par rapport au Parlasur n'a pas changé avec le FOCEM. Ils avançaient que le Mercosur devait avoir « *un contenu purement économique-commercial. [...] Notre commerce est souvent limité par des barrières administratives, douanières [...]. Accentuer les facettes politiques du processus sans avoir dépassé les barrières économiques n'est pas bien vu* »⁸³. Le soutien du pays à cette idée est venu avec le changement de gouvernement : en 2005, pour la première fois depuis l'indépendance, un parti différent des traditionnels Blanco et Colorado est arrivé au pouvoir. Le Frente Amplio, un rassemblement de partis de gauche, a remporté le premier tour des présidentielles et aussi la majorité des sièges à l'assemblée nationale et au sénat, de sorte que le gouvernement, à la différence de ses prédécesseurs, n'a pas eu besoin de constituer une coalition inter-partisane⁸⁴. Le nouveau gouvernement s'est montré favorable à la création du Parlasur et ses législateurs ont commencé à travailler en faveur du projet au sein de la CPC. « *Le Parlement... le protocole du Parlement a commencé à marcher dès que [le député] Roberto Conde est arrivé. Avant son arrivée nous avions beaucoup de difficulté avec l'Uruguay* »⁸⁵. « *Nous étions au courant que l'Uruguay allait, disons, présenter une série d'objections au projet d'intégration, mais nous savions qu'elles seraient transitoires parce que, avec le changement d'orientation politique au sein du gouvernement uruguayen... le Frente était beaucoup plus favorable*

⁸⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁸¹ GRIECO, Joseph; IKENBERRY, John. *State power and world markets: the international political economy*. New York: W. W. Norton, 2003. p. 10.

⁸² *Ibid.*, p. 164.

⁸³ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

⁸⁴ BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel. Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio. *Revista de Ciencia Política*, v. 25, n. 2, p. 147.

⁸⁵ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, mars 2009.

à l'intégration. Donc nous savions qu'il fallait tolérer transitoirement quelques difficultés qui, avec le changement politique, le changement de gouvernement en Uruguay, seraient rapidement solutionnées »⁸⁶. « En Uruguay [les choses ont avancé] à partir de l'arrivée du Frente au gouvernement, ce qui a aussi été très difficile. Le Parti Colorado, qui était au gouvernement à ce moment, et le Parti National ne voulaient même pas entendre parler [du Parlement]. [...] Le Frente a eu une position très différente de celle du Parti Colorado. On a pu articuler une volonté politique plus homogène, disons. Le Paraguay n'avait pas offert de résistance, le Brésil et l'Argentine était très enthousiasmés par la proposition, il manquait juste l'Uruguay qui arrive quand le Frente gagne et commence à participer à la conduite de la CPC. Jusqu'à ce moment la direction appartenait aux Blancos et aux Colorados et donc il n'y avait pas la possibilité d'avancer »⁸⁷.

La victoire du Frente Amplio en Uruguay a renforcé la synergie idéologique au sein du Mercosur, engendrant la consolidation de ses bases politiques ainsi que son action concertée au plan international. Dans ce contexte, en novembre 2005 les négociations pour la ZLEA ont été interrompues lors du quatrième sommet des Amériques à Mar del Plata, quand les pays du Mercosur et le Venezuela se sont opposés au format proposé par les États Unis. Selon le président vénézuélien Hugo Chavez, la ZLEA a été enterrée à Mar del Plata, où « nous étions cinq mousquetaires, avec les genoux à terre, combattant dans le débat sur cette intégration »⁸⁸. Autour de la période du sommet, même les disputes commerciales au sein du bloc ont été minimisées par les autorités, qui insistaient sur leur support à l'intégration latino-américaine⁸⁹. Une année auparavant, le Mercosur avait déjà suspendu les négociations commerciales avec l'Union européenne en vue d'un accord d'association, en raison d'importantes divergences dans les secteurs agricoles et de services. Il en découle que si les membres du Mercosur ont investi dans le régionalisme afin de légitimer leurs demandes auprès des États-Unis, ils n'ont pas pour autant pris le chemin indiqué par l'Union européenne. Le modèle institutionnel européen a été partiellement employé dans les réformes visant à renforcer la position de la région dans le continent et dans le monde, même si le

⁸⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁸⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁸⁸ «Cúpula não resolve impasse entre EUA e Mercosul», BBC Brasil, 6 novembre 2005.

⁸⁹ «Kirchner quer um Mercosul forte na ALCA», O Estado de São Paulo, 10 novembre 2005.

modèle économique correspondant ne s'éloignait pas tant que cela du néolibéralisme nord-américain⁹⁰. Le modèle européen n'a donc pas été envisagé en tant que tel par les gouvernements de gauche ; tout simplement, il était disponible au bon moment et a été considéré comme adapté pour l'association des forces anti-ZLEA.

Le processus décisionnel concernant la création du Parlasur montre que les innovations politiques peuvent être associées à des résultats électoraux spécifiques. Les « élections critiques » sont caractérisées par un réalignement partisan au sein de la population et du pouvoir législatif en cohérence avec la stratégie de différenciation employée par le parti d'opposition⁹¹. En termes de politique étrangère, les partis victorieux au Brésil, en Argentine et en Uruguay avaient adopté une stratégie claire de différenciation par rapport aux positions de leurs prédécesseurs concernant la ZLEA. Les décisions gouvernementales résultantes étaient ainsi capables de produire des changements politiques majeurs. L'ampleur de ces changements varie néanmoins en fonction de la légitimité électorale du mandat et de la gravité des crises qui ont précédé l'élection⁹². Si, suite au réalignement partisan, la victoire électorale est écrasante, et si le pays a récemment subi des problèmes économiques ou sécuritaires sérieux, on peut supposer que la taille de la macro-fenêtre ouverte est considérable, permettant des réformes ambitieuses. Au Brésil, Lula a été élu au deuxième tour en 2002 avec plus de 60% des voix, et l'approbation de son gouvernement a atteint 83% lorsqu'il a laissé le pouvoir en 2010⁹³. En Argentine, la crise de 2001 et la relance économique assurée par le gouvernement Duhalde ont conféré un grand soutien populaire au gouvernement Kirchner. Les élections uruguayennes de 2004, à leur tour, ont accordé la majorité des sièges parlementaires aux candidats du Frente Amplio, de sorte que l'exécutif n'a pas connu de difficultés à obtenir le soutien législatif pour ses propositions. Dans ces trois cas, ce sont respectivement des mécanismes d'autorisation, de peur et de pouvoir qui ont joué⁹⁴. Le poids du mandat a crédibilisé les gouvernements brésilien et uruguayen auprès des électeurs et du pouvoir législatif, leur permettant d'appliquer des

⁹⁰ SANTANDER, Sebastian. *Le régionalisme sud-américain*, op. cit., p. 256.

⁹¹ BRADY, David; BULLOCK, Charles; MAISEL, Sandy. The electoral antecedents of policy innovations: a comparative analysis. *Comparative Political Studies*, v. 20, n. 4, January 1988, p. 398.

⁹² KEELER, John. *Réformer: les conditions du changement politique*. Paris: Presses universitaires de France, 1993. p. 14.

⁹³ Datafolha Instituto de Pesquisas, Historique de publications d'opinion publique 2003-2010.

⁹⁴ KEELER, John. *Réformer: les conditions du changement politique*, op. cit., p. 16-17, 25.

programmes de réorientation de la politique régionale. De même, la mobilisation sociale en Argentine a intimidé le gouvernement sortant et a contraint le nouveau gouvernement à agir rapidement afin de faire face à la crise, légitimant les réformes proposées.

Ce processus confirme en outre le poids des facteurs domestiques dans la définition de la politique externe. Dans la plupart des pays du Mercosur, les pressions nord-américaines pour l'installation de la ZLEA ont été perçues négativement par la population⁹⁵, qui se rappelait du soutien récent des États-Unis aux régimes dictatoriaux et de la crise économique de 1999. Les forces politiques qui ont été amenées au pouvoir par la suite, entre les années 2002 et 2004, représentaient des symboles idéologiques contraires à l'idée de la ZLEA. Avec les gouvernements de gauche, la possibilité de trouver avec les États-Unis un accord satisfaisant pour la majorité des acteurs domestiques a largement diminué. En d'autres termes, les scénarios de succès envisageables pour les parties présentes dans la négociation (*win-sets*) ne se superposaient plus, comme cela a pu être le cas quelques années auparavant, au moment des gouvernements néolibéraux⁹⁶. Si « *l'intégration fonctionne selon le mouvement des tendances politiques internes* »⁹⁷, ceci est dû au fait qu'il y a toujours « *un côté partisan dans n'importe quel gouvernement. La mise en œuvre des politiques d'État n'est pas un simple exercice technique. L'intérêt national est interprété par le parti ou la coalition que la société a conduite à la direction de l'État* »⁹⁸. Les principes idéologiques des gouvernements de gauche ont ainsi influencé le travail routinier des acteurs directement impliqués dans la construction concrète du Parlasur. Ils l'ont réinterprétée et mise en pratique selon leurs propres convictions, dans des contextes institutionnels précis.

5.2. L'installation du Parlement : les alliances parlementaires et les forces de réaction

Les négociations en vue de la formation d'une zone de libre-échange dans les Amériques et le traitement accordé à ce sujet par les nouveaux présidents des pays du

⁹⁵ PUTNAM, Robert. *Diplomacy and domestic politics*, *op. cit.*, p. 456.

⁹⁶ *Ibid.*, p. 438.

⁹⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁹⁸ GARCIA, Marco Aurélio. *O lugar do Brasil no mundo*, *op. cit.*, p. 173.

Mercosur ont fortement influencé leur décision de créer un parlement au Mercosur. Bien que cette conjoncture ait été décisive, l'achèvement de ce projet a demandé aussi des efforts de la part d'un groupe d'acteurs qui militait au sein et à côté de la structure du Mercosur. Même si apparemment la décision était déjà prise, il fallait concrétiser le projet, ce qui a été rendu possible par le bouleversement de la position et des ressources des différents acteurs travaillant pour l'intégration régionale suite à l'arrivée au pouvoir des gouvernements de gauche. D'une part, les parlementaires membres de la coalition gouvernementale ont vu leur travail mis en valeur. De même, les fonctionnaires et experts qui partageaient l'idée du renforcement institutionnel du Mercosur se sont réorganisés comptant avec un allié de poids – les discours présidentiels (5.2.1). D'autre part, les membres des chancelleries ont été contraints de tolérer une version encore plus active de la diplomatie présidentielle qui caractérise l'intégration en Amérique latine. Les diplomates, ne pouvant pas contrarier les décisions gouvernementales, essayaient de faire obstacle, à un niveau micro, à tout changement qui pourrait minimiser leur contrôle sur le processus (5.2.2). Cette clivage reflète en même temps les dissonances internes à la dimension parlementaire, qui relèvent plutôt des controverses sur les formes de composition de l'assemblée, et les divergences entre les dimensions parlementaire et exécutive, concernant surtout les compétences du futur parlement.

5.2.1. Les enjeux d'une négociation internationale conduite par des parlementaires

« Le Parlement est né car les députés et les sénateurs eux-mêmes en ont pris conscience [de sa nécessité], car cela ne pouvait pas venir des pouvoirs exécutifs, comme d'habitude. [...] [Sans le soutien des exécutifs] il aurait peut-être fallu un peu plus de temps, mais cela arriverait »⁹⁹. Si, en raison de la conjoncture internationale, les présidents des pays du Mercosur sont devenus des défenseurs du Parlement, les parlementaires s'étaient investis dans le projet depuis longtemps. En effet, l'accord des présidents n'a fait qu'accélérer un processus qui était déjà en marche. Il se peut même que les gouvernements aient seulement réussi à faire avancer la structure institutionnelle

⁹⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

du Mercosur à ce moment grâce à l'alternative parlementaire déjà ouverte : une nouvelle initiative aurait demandé beaucoup plus de temps et d'efforts auprès des chancelleries. Par ailleurs, il est très improbable que la création d'un organe exécutif, forcément limité par la logique intergouvernementale, aurait eu le même effet politique qu'un parlement. Même si le Protocole constitutif du Parlement a été « *le premier traité international fait exclusivement par des parlementaires* »¹⁰⁰ dans les pays du Mercosur, leur capacité de négociation variait en fonction des majorités idéologiques au sein de la CPC et de l'ensemble d'acteurs qui les assistaient, sans lesquels un accord aurait difficilement été possible.

Si la CPC a envisagé la création d'un parlement au Mercosur dès ses origines, le premier agenda pour son institutionnalisation n'a été établi qu'en 1996, lors d'une réunion conjointe avec le Parlement européen¹⁰¹. L'idée a été reprise lors la session plénière de Santa Fe en 2000, durant laquelle les parlementaires ont fait des recommandations au projet de relance du Mercosur proposé par le CMC, reliant l'approfondissement institutionnel et démocratique du Mercosur au perfectionnement de l'intégration économique¹⁰². Aussi à Santa Fe, les parlementaires ont-ils fixé un calendrier en trois étapes pour la création du Parlement, prévue pour 2009¹⁰³. Ensuite, les sections argentine et brésilienne ont présenté des propositions sur les moyens de concrétiser le projet, suggérant par exemple l'instauration d'un groupe intergouvernemental, l'organisation de séminaires et de rencontres-débats autour du sujet et des modifications au règlement de la CPC et au Protocole d'Ouro Preto¹⁰⁴. En 2002, la CPC a créé un groupe technique afin « *d'étudier et de développer des projets de réforme du Protocole d'Ouro Preto* », et a également demandé au CMC la création d'un comité *ad hoc* composé par la CPC et le GMC pour évaluer les projets de

¹⁰⁰ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁰¹ Uma agenda para a criação do Parlamento do Mercosul, representação brasileira na CPC, Brasília, junho 2003. In: *Hacia el Parlamento del Mercosur*. 2e. ed. Montevideo: CPC, Konrad Adenauer Stiftung, 2006. p. 141-144.

¹⁰² Décisions 2/2000 et 3/2000 de la CPC.

¹⁰³ Disposition 10/2000 de la CPC.

¹⁰⁴ Propuesta de la sección argentina sobre un cronograma para la institucionalización del Parlamento del Mercosur, Porto Alegre, 11 novembre 2000. In: *Hacia el Parlamento del Mercosur*. 2e. ed. Montevideo: CPC, Konrad Adenauer Stiftung, 2006. p. 131-134; Propuesta da de la sección brasileña sobre un cronograma para la institucionalización del Parlamento del Mercosur, Porto Alegre, 11 novembre 2000. In: *Hacia el Parlamento del Mercosur*. 2e. ed. Montevideo: CPC, Konrad Adenauer Stiftung, 2006. p. 174-183.

réforme¹⁰⁵. Jusqu'à ce moment donc, les initiatives en vue du Parlement provenaient exclusivement des pouvoirs législatifs.

L'année 2003 a témoigné du premier point d'inflexion dans les négociations pour le Parlement. Les victoires de Lula au Brésil et de Kirchner en Argentine ont produit des réflexes sur les majorités parlementaires nationales et, par conséquent, sur la composition idéologique de la CPC. Un nombre plus important de parlementaires de gauche et de centre-gauche s'est intégré à la CPC. Au congrès brésilien, un député du Parti des Travailleurs a, pour la première fois, été élu président de la commission pour le Mercosur. D'après lui, « *il fallait un candidat, le PT était le groupe le plus nombreux, et Lula victorieux. J'ai disputé la présidence, je suis le seul à l'avoir fait jusqu'à présent [...]. J'ai gagné et j'ai pensé qu'il fallait m'investir dans cette commission, et j'ai commencé à me dédier à elle, pratiquement à temps complet* »¹⁰⁶. De même, en Argentine la présidence était exercée par un député justicialiste qui faisait l'interface entre le niveau national et la CPC et a travaillé activement pour le Parlement. Ainsi, non seulement les parlementaires qui se montraient partisans de la politisation du Mercosur sont devenus plus nombreux mais leur légitimité et leur pouvoir de négociation au sein de la CPC ont augmenté à partir de l'élection des nouveaux gouvernements. « *Les délégations de l'Argentine et du Brésil ont pris le leadership dans le but de faire avancer le processus, l'agenda du Parlement* »¹⁰⁷.

C'est en 2003 que ces deux délégations ont élaboré les premiers brouillons d'un protocole constitutif pour le Parlement, à partir des bases définies lors de la session plénière de juillet à Asunción. Cette session a été marquée par la montée des divergences internes au sein de la CPC à propos du Parlement : si une partie des membres argentins et brésiliens étaient favorables au projet, la majorité des délégations paraguayenne et uruguayenne s'y opposait¹⁰⁸. Faute d'accord sur le projet brésilien pour le Protocole constitutif, la CPC a approuvé seulement une proposition préliminaire pour son organisation, établissant des indications générales à propos des élections directes, d'un nombre de membres proportionnel à la population de chaque État et des groupes politiques. Quelques mois plus tard, les projets argentin et brésilien ont été diffusés. Les

¹⁰⁵ Dispositions 5/2002, 14/2002 et recommandation 25/2002 de la CPC.

¹⁰⁶ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁰⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁰⁸ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

deux incluait les principes du suffrage universel et de la composition proportionnelle de l'assemblée, ce qui démontre un consensus relatif entre les deux délégations autour de ces questions, même si des voix isolées demandaient de réserver des sièges aux autorités politiques nommées par les partis. Dès que le CMC a prévu dans son plan de travail 2004-2006 l'élaboration, par la CPC, d'une proposition pour le Parlement¹⁰⁹, un groupe de parlementaires a été constitué pour travailler sur les deux projets pendant l'année 2004 afin d'arriver à un texte commun. Le « Groupe Parlement du Mercosur » était ainsi composé de quatre parlementaires de chaque pays, appelés à prendre leurs décisions à l'unanimité, assistés par le SAPP¹¹⁰. Un représentant de la présidence pro-tempore du Mercosur était chargé de la coordination des réunions.

Le SAPP, ainsi que quelques fonctionnaires nationaux, a joué un rôle clé dans l'organisation des travaux du Groupe et dans l'articulation politique préalable de certains sujets. *« Il fallait coordonner, c'était impossible que les parlementaires de ces pays arrivent à la rédaction du Protocole, il fallait donc quelqu'un pour ajuster les agendas, les intérêts et les opportunités. Le fleuve a besoin d'une rive, qui était le Secrétariat parlementaire. On indiquait les paramètres et les critères politiques à remplir et le Secrétariat s'occupait du reste, d'exécuter l'accord politique. [...] Le rôle du Secrétariat a été fondamental parce qu'il a développé aussi bien l'articulation logistique que les articulations politiques entre les différents intérêts. Le Secrétariat parlementaire a été le conducteur de tout le processus »*¹¹¹. *« Il manque fréquemment un sens logistique à la politique. [...] [Les députés] ont la tête en l'air et c'est impossible de les faire revenir sur terre. Au sein du Secrétariat il fallait quelqu'un pour interpréter avec eux les temps, les moments et les actions dont on avait besoin pour avancer. Il s'agissait d'avoir une vision politique, une volonté politique et une logistique politique, disons. Sur ce plan le Secrétariat est devenu une pièce importante, il a pu concrétiser la volonté politique »*¹¹².

Le rôle joué par le SAPP relève à la fois de la place des institutions et des acteurs dans le système politique. En termes institutionnels, la création d'un secrétariat

¹⁰⁹ Décision 26/2003 du CMC.

¹¹⁰ Regulamento del Grupo Parlamento del Mercosur, mars 2004. In: *Hacia el Parlamento del Mercosur*. 2e. ed. Montevideo: CPC, Konrad Adenauer Stiftung, 2006. p. 228-229.

¹¹¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

¹¹² Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

quelques années auparavant a rendu possible l'existence d'une structure exclusive pour les négociations du Parlement. *« Cela représente une grande différence dans la culture institutionnelle : dès qu'il y a un groupe de fonctionnaires qui ne font que ça... dans ce cas, cela ne s'applique presque pas parce qu'ils étaient tellement peu nombreux, mais quand même le Secrétariat de la CPC ne s'occupait que de ça. C'est très important d'avoir une personne qui pense [à l'intégration] 24 heures par jour et cette personne était le secrétaire »*¹¹³. En ce qui concerne les acteurs, les expériences personnelles et les croyances qui les guident se constituent des facteurs déterminants dans leur comportement. *« Le Secrétariat a eu un rôle important, mais [quand le secrétaire a changé] nous avons eu beaucoup de difficultés à faire avancer les choses. Parce qu'il ne faisait que ça. Au-delà de connaître le sujet, il s'impliquait. Le secrétaire suivant ne se consacrait pas exclusivement à la thématique »*¹¹⁴. *« Le secrétaire précédent agissait comme un moteur du Parlement et on a pu observer ensuite un changement de rythme. Il était sincèrement convaincu de ce qu'il faisait »*¹¹⁵. *« S'il n'avait pas été là, le résultat aurait été différent. Les personnes font partie de la construction des institutions, ou au moins définissent leur rôle. Il y a des moments dans lesquels les institutions, guidées par une personne qui se présente dans un moment stratégique, marquent l'histoire »*¹¹⁶.

Il ne s'agissait donc pas d'un intérêt objectivement donné, car deux personnes dans la même position institutionnelle ont interprété différemment leur intérêt par rapport à l'évolution de l'institution dans laquelle ils s'inséraient. En effet, des visions du monde différentes encadraient leurs actions : lorsque le Parlement était perçu comme *« l'embryon de quelque chose de nouveau dans les Amériques »*¹¹⁷, ceux qui s'identifiaient aux idéologies en faveur du changement avaient tendance à soutenir l'idée du Parlement. *« Nous avons besoin de forger un système d'intégration régionale cohérent pour que nous puissions nous intégrer dans le monde dans des conditions équitables. Je pense que le processus de mondialisation a été unidirectionnel, du centre à la périphérie, et il me semble que nous devons trouver les politiques appropriées pour que la mondialisation puisse aller dans les deux sens. Donc je crois que la région doit*

¹¹³ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹¹⁴ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹¹⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹¹⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

¹¹⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

donner beaucoup de priorité aux questions de l'intégration par rapport à ce qu'on fait en ce moment. [...] L'intégration implique aussi le débat et la redéfinition de certaines conceptions de la souveraineté. [...] Ce n'est pas réaliste, il me semble que la division politique du monde aujourd'hui nécessite au moins un nouveau regard »¹¹⁸. Cette façon de penser a uni les acteurs de la dimension parlementaire du Mercosur autour de la cause commune qui leur était plus proche. « J'étais réellement convaincu que nous devions faire cela et que c'était la seule chose importante que la CPC devait faire à ce moment. Comme nous n'avions pas beaucoup de ressources, elles étaient en fait très réduites, nous ne pouvions pas traiter une grande quantité de thèmes, donc nous nous sommes focalisés presque exclusivement sur la promotion de l'agenda de l'installation du Parlement »¹¹⁹.

Les ressources humaines, financières et structurelles du SAPP étaient en effet très limitées à l'époque, de sorte qu'il n'y avait à ce niveau aucun support technique pour le travail des parlementaires. Les fonctionnaires s'occupaient des tâches politiques, administratives et logistiques, mais ils ne disposaient pas, en général, d'une formation spécialisée dans les questions juridiques et économiques de l'intégration. Ainsi, dès que les nouveaux consultants du SAT sont arrivés, en octobre 2003, ils ont progressivement commencé à jouer un rôle d'appui technique aux initiatives du SAPP (tableaux 22 et 23). Dans la mesure où les chancelleries et la direction du Secrétariat du Mercosur développaient des stratégies visant à limiter, voire annuler leur travail, ils ont trouvé dans la CPC une certaine marge de manœuvre pour leurs actions. D'après un des consultants, « il y avait une institution affaiblie, la CPC, qui avait besoin d'une assistance technique, et nous, qui avons besoin d'espace pour être acteurs de la consolidation de l'intégration [...]. Lorsque nous sommes arrivés, le Secrétariat était vraiment très faible, il n'y avait que trois fonctionnaires. Donc nous avons fait la connaissance du secrétaire [...] qui avait connaissance des nombreuses réunions entre le PE et la CPC, qui était venu à Bruxelles en mission, qui pense que cela peut être extraordinaire, il pense que nous pouvons construire quelque chose de pareil [au sein du Mercosur]. Mais il n'a pas d'assistance technique, pas de suivi, il a juste une intuition, [...] il a seulement la volonté politique disons. Donc nous sommes devenus

¹¹⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹¹⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

l'assistance technique que la CPC n'avait pas. [...] Pour tout document, toute assistance dont ils avaient besoin, nous étions là »¹²⁰.

Tableau 22. Activités organisées par la CPC et le SAT en vue de l'installation du Parlasur

I Réunion du Groupe Parlement du Mercosur	4 mars 2004	Montevideo
Séminaire sur les asymétries	26 mars 2004	Montevideo
II Réunion du Groupe Parlement du Mercosur	26-27 avril 2004	Asunción
III Réunion du Groupe Parlement du Mercosur	10-11 mai 2004	Valparaíso
VI Réunion des présidents de la CPC	20 mai 2004	Montevideo
Séminaire sur le nouveau cadre institutionnel du Mercosur	10-11 juin 2004	Buenos Aires
Séminaire « Enjeux institutionnels du Mercosur : les rapports entre les États, les institutions et les organisations de la société civile »	27-28 août 2004	Montevideo
Séminaire « Internalisation des normes au Mercosur »	2 septembre 2004	Brasília
Séminaire « La gouvernance démocratique au Mercosur »	25-26 octobre 2004	Montevideo
Réunion de la Commission préparatoire du Parlement du Mercosur avec le Groupe technique d' haut niveau	3 juin 2005	Montevideo
Réunions du Groupe technique d' haut niveau pour la rédaction du Protocole constitutif	Mars-octobre 2005	Montevideo
Journée de travail sur le Mercosur: le parlement régional et les questions frontalières	30-31 août 2006	Porto Alegre

Source: données récoltées par l'auteur (liste non-exhaustive).

Tableau 23. Réunions des présidents des parlements des pays du Mercosur et de l'Amérique du Sud

I Rencontre	25 septembre 2003	Montevideo
II Rencontre	26 avril 2004	Asunción
III Rencontre	29 novembre 2004	Buenos Aires
IV Rencontre	23 mai 2005	Bogotá

Source: données récoltées par l'auteur.

Le SAPP comptait par ailleurs sur le travail développé à l'échelle nationale par les secrétariats des délégations. Les assistants parlementaires ainsi que les fonctionnaires du sénat et de l'assemblée donnaient suite et renforçaient en interne les projets accordés à Montevideo, surtout en Argentine et au Brésil, dont les pouvoirs législatifs disposaient d'une certaine structure pour ce faire. Comme les parlementaires passaient la plupart du temps dans leurs pays d'origine, ne se déplaçant en règle générale qu'une fois par semestre pour rencontrer leurs collègues de la CPC, l'accompagnement qui leur était

¹²⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

offert au niveau national était d'une importance cruciale. « *L'une des choses importantes qu'a fait le SAPP est de parvenir à mettre en œuvre un agenda plus structuré avec les secrétariats nationaux de chacune des délégations de la CPC, un travail bien coordonné, vraiment collectif* »¹²¹. Sur ce plan le Brésil a été un acteur central grâce à l'expérience et à la formation de certains fonctionnaires législatifs. À la différence des autres pays, les fonctionnaires brésiliens faisaient partie de la commission du Mercosur depuis des années et n'étaient pas rattachés à des partis politiques, ce qui rendait leurs rapports avec les parlementaires plus légitimes. « *Ici nous avons des fonctionnaires qui sont là depuis plus de dix ans. [...] Ce sont des gens totalement engagés, dans une intégration la question de la mémoire est fondamentale. Un changement régulier serait un obstacle au processus* »¹²². « *Pour que la commission fonctionne, nous avons besoin de gens qui connaissent le Mercosur. Ici le travail n'est pas bureaucratique comme dans les autres commissions, c'est ça la différence. [...] C'est pour ça que les fonctionnaires ne sont pas remplacés, ils sont des pièces fondamentales dans le processus, en interne au congrès brésilien et en dehors de lui. Ce qui change ce sont les expériences que nous avons : les voyages, les réunions, les collègues des autres pays qui nous apprennent des choses. L'échange de connaissances entre les fonctionnaires nous aide beaucoup* »¹²³.

Au-delà de la pérennité des fonctionnaires, leur formation est un atout quand elle leur permet de mettre en perspective historique les sujets sous leur responsabilité et de travailler au nom d'un projet. « *Au Brésil il y avait la présence décisive d'une fonctionnaire du sénat, [...] elle faisait une thèse sur le Parlement. Ici on voit le rôle des idées. Elle en était convaincue, elle comprenait le processus et ses potentialités. [...] Elle avait une vision claire de ce qu'était le Parlement. Grâce à sa force tranquille elle a essaimé... avec une difficulté énorme parce que les députés et les sénateurs changeaient beaucoup, mais dans la délégation brésilienne il y avait la constance d'une personne qui avait les idées. Et si le Brésil avait pris une position différente le Parlement n'aurait jamais vu le jour* »¹²⁴. Ces qualités ont été déterminantes pour le consensus autour des élections directes, puisque « *le Brésil a présenté cette idée dès le*

¹²¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹²² Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹²³ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹²⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

début. *Le Brésil est venu avec une conviction : c'est le suffrage universel et ça, on ne discute pas* »¹²⁵. Les fonctionnaires ont ainsi joué un rôle fondamental face à un double enjeu : d'un côté, ils cherchaient à montrer aux parlementaires les bénéfices de l'intégration et les avantages d'un parlement régional ; de l'autre, ils essayaient de minimiser les risques pour les parlements nationaux, les institutions d'appartenance des parlementaires du Mercosur. Il s'agissait donc de démontrer qu'il était possible de construire une nouvelle institution capable de renforcer le rôle des parlementaires dans l'intégration sans pour autant diminuer les compétences, déjà réduites, des pouvoirs législatifs nationaux au niveau régional. *« C'est l'histoire ancienne des leaderships : avoir la capacité de proposer des changements susceptibles d'être acceptés. Nous pouvons tous proposer des changements irréalisables, mais le plus important est de proposer quelque chose de compatible avec ce que les acteurs peuvent accepter à un moment donné. Pour ce faire, il faut une capacité d'élaboration. Ils n'auraient pas pu faire ce qu'ils ont fait [les fonctionnaires] sans une connaissance profonde et sans une conscience pleine du potentiel du Parlement et de l'intégration elle-même »*¹²⁶.

Malgré le réseau de fonctionnaires et experts qui se formaient autour d'eux, les parlementaires argentins et brésiliens avaient du mal à faire avancer le projet sans le soutien des délégations uruguayenne et paraguayenne, encore réticentes. Le deuxième point d'inflexion dans le processus est intervenu dans ce contexte : à la fin 2004, une coalition de centre-gauche a remporté les élections présidentielles et législatives en Uruguay. Les négociateurs se sont donc rendu compte qu'ils ne pouvaient que patienter, car *« il y avait des questions qui seraient résolues à l'avenir. Il fallait simplement donner du temps aux parlementaires du Frente Amplio pour que la situation se cristallise et pour qu'ils puissent assumer la direction politique de la délégation uruguayenne, définir le chemin que l'Uruguay allait prendre. [...] Il fallait juste attendre que le processus politique en Uruguay suive son cours »*¹²⁷. Les majorités parlementaires de trois pays du Mercosur sont ainsi devenues plus proches, présentant *« une vision similaire de la façon de projeter l'intégration dans le futur »*¹²⁸. L'arrivée des nouveaux parlementaires du Frente Amplio a été décisive non seulement pour le

¹²⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹²⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹²⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹²⁸ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, mars 2009.

soutien de l'Uruguay à l'idée du Parlement, mais aussi pour la définition de son siège. « Une grande question se posait : le Parlement devait siéger à Montevideo, et pour cela on avait besoin du soutien de l'Uruguay »¹²⁹. L'importance de Montevideo découlait, d'une part, de l'expérience du Tribunal Permanent de Révision qui, siégeant à Asunción, était considéré comme trop éloigné des institutions du Mercosur, et, d'autre part, d'une volonté d'éviter les coûts financiers et organisationnels d'une assemblée à plusieurs sièges, comme dans le cas du Parlement européen. Ce n'est qu'en mars 2005 que la CPC a pu manifester sa position en faveur de Montevideo comme siège du Parlement¹³⁰.

La position uruguayenne a influencé les parlementaires paraguayens, qui, désormais minoritaires, ne pouvaient que consentir à la création du Parlement. Toutefois, suite à des pressions internes, ils ont été contraints de ne pas accepter la composition proportionnelle. En effet, le Protocole constitutif inclut cette règle au moyen d'un euphémisme juridique, mais prévoit que dans un premier temps le Parlement serait encore composé de délégations paritaires, renvoyant à plus tard le débat sur la proportionnalité¹³¹. « Nous avons eu beaucoup de difficultés avec le Paraguay en raison de la proportionnalité. La 'première étape de transition' a été une condition qui a surtout été imposée par le Paraguay pour accepter la proportionnalité, que nous avons dû appeler 'représentation citoyenne'. [...] Parce que nous ne pouvions pas prononcer le terme 'proportionnalité', c'était un gros mot »¹³². Le principe d'une représentation proportionnelle aux populations était défendu par les acteurs du SAPP et du SAT et par quelques fonctionnaires nationaux car il incitait à la substitution du vote individuel au vote par délégation. Le vote par délégation était considéré comme l'un des principaux facteurs empêchant la présence effective des parlementaires aux réunions de la CPC et favorisant la représentation des parlements nationaux au lieu d'une représentation des peuples. Le suffrage universel et la composition proportionnelle de l'assemblée étaient donc vus comme des principes essentiels pour encourager la participation, la prise de position individuelle des parlementaires, le vote majoritaire et

¹²⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹³⁰ Recommandation 1/2005 du bureau de la CPC.

¹³¹ Annexe 1 de la disposition 11/2005 de la CPC (Accord politique pour l'installation du Parlement du Mercosur).

¹³² Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

la constitution de groupes politiques. Ces caractéristiques étaient indispensables pour la substitution à la logique nationale de la CPC d'une logique plus régionale : « *la symétrie du nombre des membres des délégations dénature le principe représentatif, cela ne serait pas un parlement mais simplement des gouvernements négociant ensemble* »¹³³. Les parlementaires uruguayens ont bien compris cette idée, mais les représentants paraguayens insistaient sur le fait que le consensus entre les délégations était le seul moyen d'assurer la place des petits États.

L'organisation des groupes politiques transnationaux et la composition du personnel du parlement au moyen de concours ont également été des facteurs qui ont suscité de fortes divergences parmi les parlementaires. Faute d'accord avant l'installation du Parlement, les groupes n'ont été prévus que dans son règlement, mais sous réserve de la possibilité de création des groupes uni-nationaux. « *Plusieurs députés ne voulaient même pas entendre parler de ce sujet, il y avait ce genre de tabou* »¹³⁴. Le concours est mentionné à la fois dans le Protocole et dans le règlement, mais l'opposition politique à ce dispositif est toujours forte au Parlement. Malgré les dissonances existantes entre les parlementaires, ils ont su trouver les compromis nécessaires afin de faire avancer le processus, faisant preuve de « *la maturité de leur volonté politique* »¹³⁵. Les membres des pouvoirs législatifs n'ont jamais voulu rester en dehors de l'intégration et semblaient croire en une démocratisation progressive de cette sphère. Les parlementaires les plus impliqués sont devenus une sorte de moteur pour les autres¹³⁶, s'investissant presque à temps plein dans le débat politique autour du Parlement¹³⁷ : « *nous discutons en permanence, nous organisons des débats hebdomadaires ou bimensuels avec tous les pays membres, faisant face à des résistances d'un côté, ayant une bonne volonté de l'autre, mais avec l'implication de la majorité* »¹³⁸. Sans cette volonté « ferme et précise » ils n'auraient pas su tirer profit du contexte politique, faisant « *une bonne lecture du moment afin d'avancer en conformité avec les volontés politiques des chefs d'État* »¹³⁹. Ce processus montre que la capacité

¹³³ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹³⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹³⁵ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

¹³⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹³⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹³⁸ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹³⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

de mobilisation internationale des parlementaires peut être plus importante que ce que l'on croit habituellement ; pour autant, il ne faut pas sous-estimer la capacité de réaction des pouvoirs exécutifs.

5.2.2. *La position des chancelleries dans le débat sur les compétences*

L'année 2004 a été marquée par la possibilité d'une réforme politique d'ampleur au sein du Mercosur. Du côté des défenseurs de l'intégration, les attentes autour du sommet commémoratif des dix ans du Protocole d'Ouro Preto, en décembre 2004, étaient élevées. La convergence idéologique entre les présidents a donné naissance à un moment politique inédit pour l'approfondissement du Mercosur. Les membres du SAT ont travaillé notamment pour le perfectionnement de l'union douanière, soutenant la fin de la double taxation des produits provenant des pays tiers, ainsi que pour un réaménagement institutionnel qui pourrait favoriser le respect du droit régional, l'harmonisation des normes nationales et une gestion plus démocratique de l'intégration. Dans ce contexte, les parlementaires espéraient l'approbation de leur proposition commune pour la constitution du Parlement du Mercosur. Faute d'accord en raison surtout des résistances de la part de l'Uruguay et du Paraguay, le CMC a adopté une décision qui appuyait la continuité des travaux en vue de la création du Parlement et investissait la CPC de la qualité de « *commission préparatoire pour développer toutes les actions nécessaire pour l'installation du Parlement* » avant le 31 décembre 2006¹⁴⁰. Le sommet a témoigné, en outre, de la création du FOCEM comme un pas additionnel dans le processus de négociation du Parlement. Les autorités n'ont pas, toutefois, fait preuve d'un désir d'effectuer une « réforme globale et participative » des institutions du Mercosur, laissant passer l'opportunité de rationaliser et d'améliorer la transparence de la prise de décision régionale, ainsi que de discuter les grandes lignes de l'intégration avec les acteurs sociaux, comme l'aurait souhaitée la CPC¹⁴¹.

Suite à la réunion, la CPC a décidé de créer une Commission préparatoire, composée de trois parlementaires de chaque État membre et chargée de coordonner les

¹⁴⁰ Décision 49/2004 du CMC.

¹⁴¹ Décision 3/2004 du bureau de la CPC (Déclaration de Brasília).

activités de l'installation du Parlement, notamment en ce qui concerne le budget, le calendrier et la définition des cadres juridiques¹⁴². Elle a aussi instauré un Groupe technique de haut niveau (GTAN, sigle en espagnol) afin d'assister la Commission préparatoire dans l'élaboration d'un projet de protocole constitutif¹⁴³. Le GTAN était formé d'une vingtaine de personnes, notamment des spécialistes, des fonctionnaires des congrès nationaux, des assistants parlementaires et de deux assistants juridiques du SAT, travaillant sous la coordination du SAPP. Le respect du délai de deux ans accordé par le CMC constituait à la fois le principal défi et le principal objectif pour la Commission préparatoire. Ses membres savaient qu'il fallait profiter de la conjoncture politique, qui ne serait peut-être pas la même deux ans plus tard. Mais en raison de la méfiance des pouvoirs exécutifs quant à la capacité d'organisation des parlementaires pour les questions de l'intégration, les parlementaires voulaient aussi montrer qu'ils étaient à la hauteur du projet. *« C'était une question d'opportunité politique. [...] Pour ce genre de choses au Mercosur, si on ne met pas des dates ou si les dates sont trop éloignées, elles ne sont pas respectées. Donc c'était aussi un moyen de s'obliger, de s'auto-obliger, parce que l'une des choses importantes de cette étape fut que la CPC a fait des compromis et les a respecté. Nous n'avons pas fait comme au Mercosur, nous avons fait des compromis et nous les avons respectés. Cela apporte de la légitimité politique »*¹⁴⁴.

Le GTAN a fait le calcul suivant : si le protocole devait entrer en vigueur dans deux ans, il y avait un an pour sa préparation et un an pour la ratification par les parlements nationaux¹⁴⁵. Durant la première année, il fallait non seulement que les parlementaires arrivent à une position commune mais aussi que le document soit envoyé au CMC pour avis. Ainsi, en réalité le Groupe n'avait qu'un semestre pour rédiger le protocole¹⁴⁶. Malgré la course contre le temps, ce calendrier a été respecté grâce aux efforts des acteurs impliqués et à leur foi dans le projet. Effectivement, le fait que cette tâche ait constitué une responsabilité exclusive des parlementaires a été un facteur décisif pour son succès. *« Nous savions comment faire ça, et sans doute c'était sans la*

¹⁴² Disposition 2/2005 du bureau de la CPC.

¹⁴³ Disposition 3/2005 du bureau de la CPC.

¹⁴⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁴⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹⁴⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

participation, sans la coopération avec certains secteurs des pouvoirs exécutifs, du GMC. Ce niveau n'était pas l'échelon approprié pour faire un partenariat à cette époque. Évidemment à certains moments il fallait établir un rapport avec eux, surtout pour la définition des détails finaux, mais pour la définition de l'agenda, et cela a été, je crois, un très bon choix que nous avons fait, il fallait laisser cette question dans les mains de la sphère politique, de la dimension parlementaire »¹⁴⁷. Cette décision a même suscité des réactions lors du sommet d'Ouro Preto, quand « les techniciens, on ne parle pas du niveau des secrétaires d'État ni des ministres, mais les techniciens de la chancellerie argentine prétendaient que la décision 49/04 n'était pas approuvée comme elle avait été proposée. Ils voulaient que tout l'agenda d'installation du Parlement soit partagé entre le GMC et la CPC, c'est-à-dire qu'ils voulaient une situation pas du tout acceptable. Et les parlementaires argentins sont restés fermes sur cette question : 'nous n'acceptons pas ça et point final. Ceci est une tâche de la CPC et c'est tout'. C'est ainsi que nous avons pu le faire dans les deux ans »¹⁴⁸.

Cette dispute sur la gestion du processus reflétait le désir, de la part de chacun de deux groupes, d'imposer son projet d'intégration. D'un côté, les acteurs traditionnels du Mercosur – les chancelleries ainsi que certaines forces politiques de droite – s'opposaient à un projet politique et supranational pour le Mercosur. De l'autre, une contre-élite politique voyait dans le Parlasur la possibilité de surpasser le système purement intergouvernemental du bloc. Le débat autour de ses traits organisationnels et fonctionnels doit ainsi être compris dans le contexte du rapport des acteurs à l'intégration régionale¹⁴⁹. Pour le premier groupe, la création d'un vrai parlement représentait un degré de politisation trop élevé et le risque que l'intégration sorte du contrôle strict des diplomates. Pour le second groupe, l'assemblée pourrait induire une nouvelle phase dans l'intégration, caractérisée par la participation des acteurs politiques et sociaux dans la gestion du Mercosur et la création d'une identité commune entre les peuples¹⁵⁰.

¹⁴⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁴⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁴⁹ Cf. COSTA, Olivier; BRACK, Nathalie. *Le fonctionnement de l'Union européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011. p. 145.

¹⁵⁰ Dr. Rosinha. Criar uma identidade comum. In: Parlamento do Mercosul: proposta brasileira de anteprojeto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004. p. 10-16.

Un tel projet politique pour le Mercosur était demandé depuis longtemps par des organisations de la société civile, des syndicats, autorités municipales et provinciales, partis politiques et universitaires qui ne se contentaient pas d'une intégration purement commerciale. Le Mercosur est progressivement devenu pour ces acteurs le symbole d'un activisme politique qui soutenait des idées progressistes, développementalistes et anti-impérialistes¹⁵¹. Malgré leur diversité et leurs désaccords éventuels, ces organismes avaient en commun la défense de la perspective régionale sur le regard national. Cet aspect stimulait des liens profonds entre eux car il provenait d'une « *croyance dans l'intégration, une croyance dans l'intégration comme le destin commun de nos peuples, comme un instrument capable de générer de meilleures conditions de vie pour nos citoyens* »¹⁵². Autrement dit, ces acteurs « osaient imaginer » un futur d'union pour la région¹⁵³, travaillant ainsi en fonction d'un idéal. Comme on l'a déjà mentionné, avec la création du SAT cette coalition de cause transnationale a pénétré certains secteurs de la structure institutionnelle du Mercosur, notamment sa dimension parlementaire, se confrontant d'une façon plus directe avec les représentants des chancelleries, très attachés à la logique nationale.

La conception régionale dominante parmi cette contre-élite s'est formée en partie grâce aux succès de l'expérience européenne, surtout dans les années 1980 et 1990. « *Le fait que nous avons eu et avons encore des liens étroits avec le mouvement syndical européen nous a permis de réfléchir à l'importance de l'intégration régionale. Donc même avant la création du Mercosur il y avait déjà un intérêt pour le thème de l'intégration dans le monde syndical, et moi, ça m'a beaucoup intéressé. J'ai beaucoup travaillé avec les syndicats espagnols et l'Espagne avait vécu un processus très fort de transformation avec l'adhésion à l'Union européenne, et cela était très attractif pour nous* »¹⁵⁴. L'Union a également contribué à la dissémination de cette vision parmi les communautés épistémiques locales au moyen de la création de centres de recherche en Amérique latine, du financement de projets et de l'assistance technique indirecte aux

¹⁵¹ MALAMUD, Andrés. Mercosur turns 15: between rising rhetoric and declining achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 18, n. 3, October 2005, p. 425.

¹⁵² Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

¹⁵³ Júlio Redecker, président de la délégation brésilienne à la CPC. In: *Um país chamado Mercosul*. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 5.

¹⁵⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

responsables nationaux¹⁵⁵. Par conséquent, l'histoire européenne a fréquemment été employée comme un guide pour la définition de la voie à suivre vers « le régional » et pour l'interprétation des difficultés rencontrées dans ce chemin. « *Parce que nous avons étudié en Europe et parce que nous connaissions l'histoire de l'intégration européenne, nous portions une espèce de 'jeanmonnetisme', trop innocent bien sûr. Nous avons une idée claire selon laquelle, lorsqu'un nouveau type d'organisation politique est mis en place, il y a des résistances énormes parce que les gens ne comprennent pas les possibilités. [...] Donc le fait que les conditions objectives étaient si difficiles et que nous restions fermes sur l'idée ne nous étonnait pas* »¹⁵⁶.

Selon l'expérience de Jean Monnet en Europe, l'architecture institutionnelle est un élément essentiel pour la construction d'une perspective régionale, vu qu'elle peut doter l'intégration d'un sens de la permanence et l'alimenter par la recherche de l'intérêt commun¹⁵⁷. Le renforcement institutionnel du Mercosur était ainsi la principale demande de ce groupe, qui constatait l'incapacité d'une simple structure d'administration commerciale à faire appliquer ses règles¹⁵⁸. Ils proposaient « *un cadre institutionnel contraignant pour les États membres* »¹⁵⁹ capable d'offrir de la « sécurité juridique » à l'intégration¹⁶⁰. Cette sécurité juridique se traduisait par le perfectionnement, à la fois, des processus d'internalisation des normes régionales dans les systèmes juridiques nationaux et de solution des conflits entre les acteurs privés ou publics¹⁶¹. Le Parlement était compris comme un pas important dans la construction des « *niveaux de dialogue autres que les pouvoirs exécutifs* »¹⁶² qui pourraient se montrer plus perméables au regard régional.

¹⁵⁵ BOTTO, Mercedes. The role of epistemic communities in the 'makability' of Mercosur. In: DE LOMBAERDE, Philippe; SCHULZ, Michel (ed.). *The EU and world regionalism: the makability of regions in the 21st century*. Surrey: Ashgate, 2009. p. 177.

¹⁵⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹⁵⁷ DRUMMOND, Maria Claudia. O Mercosul esperando Jean Monnet. In: *Um país chamado Mercosul*. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 135.

¹⁵⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁵⁹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁶⁰ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Montevideo, mars 2009.

¹⁶¹ DRUMMOND, Maria Claudia. O Mercosul hoje: crise e perspectivas. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG, BID, 2003. p. 89; TUSSIE, Diana; LABAQUI, Ignacio; QUILICONI, Cintia. Disputas comerciales e insuficiencias institucionales: de la experiencia a la esperanza? In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José Maria (coord.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Madrid: Siglo Veintiuno, Red Mercosur, BID, 2001. p. 215.

¹⁶² Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

Pour cette raison, l'idée de créer un parlement a suscité des réactions au sein des chancelleries. « *Sans aucun doute, sans le travail persistant de la CPC ce Parlement n'existerait pas. Et ce fut une lutte jusqu'à la fin. Même si les présidents voulaient créer le Parlement, les milieux diplomatiques émettaient, elles, de grandes réserves* »¹⁶³. Il faut néanmoins distinguer deux niveaux au sein de ce groupe : le niveau des ministres, qui étaient d'accord avec la volonté des chefs d'État, et un second niveau « *moins politique, plus technique, qui, en principe, ne considérait pas que le Parlement était nécessaire* »¹⁶⁴. Il s'agit de fonctionnaires de troisième ou quatrième rang des ministères des affaires étrangères ou de l'économie qui sont chargés d'administrer le Mercosur. Ils ont toujours conduit les nombreuses réunions de négociation au sein de différents comités et groupes de travail du Mercosur et, par conséquent, se sont habitués à traiter l'intégration comme une affaire exclusive. « *Les chancelleries comprennent le Mercosur comme un objet qui n'appartient qu'à elles et n'ont pas trop envie de démocratiser le processus. Même dans les périodes de convergence idéologique en faveur de la participation politique dans le bloc, comme quand il y avait Duhalde et Lula, ni même en ce moment nous n'avons pu rompre avec cette inertie* »¹⁶⁵. « *Les chancelleries s'occupent de l'intégration comme si elle leur appartenait. Ils sont les propriétaires de l'intégration. [...] Dans un niveau qui n'est pas politique, mais qui revient à la structure des bureaucraties des ministères, ils n'aimaient pas partager certaines choses, ils voulaient l'administrer tous seuls* »¹⁶⁶.

La principale conséquence de cet hermétisme est le manque de légitimité de l'intégration : les décisions sont trop centralisées et il n'y a pas de contrôle sur les activités menées par les chancelleries¹⁶⁷. Certains acteurs dénonçaient ainsi une crise de gestion : « *il y a une porte d'entrée trop petite qui n'arrive pas à absorber ni par sa forme ni par sa taille toutes les demandes et les diverses réalités d'un univers si vaste que l'intégration du Mercosur. [...] Nous concluons des accords mais ils ne sont pas respectés parce que ces gens n'ont pas la capacité politique pour les faire respecter.*

¹⁶³ Entretien accordé à Hélio Caldas par un ex-assistant du Secrétariat du Mercosur. In: CALDAS, Hélio. *Le Parlement du Mercosur: Vers plus de démocratie? Les apports de l'expérience européenne*. Mémoire de Master en relations internationales, Université de Paris II Panthéon-Assas, 2007. p. 78.

¹⁶⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁶⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁶⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁶⁷ MEDEIROS, Marcelo. Legitimidade, democracia e *accountability* no Mercosul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 67, junho 2008, p. 60.

[...] *La question est que les diplomates n'ont pas la capacité politique pour articuler les accords. [...] Un regard politique est nécessaire pour que nous arrivions à des consensus profonds sur les questions politiques* »¹⁶⁸. Ils critiquent en outre la préoccupation excessive pour l'image du processus qui ne correspond pas forcément à ses réalisations concrètes : *« nous avons besoin de négocier moins et essayer d'organiser ce qui a été négocié. Retourner à la table des négociations, mais de façon définitive, non seulement pour faire de la publicité... nous avons approuvé ça et ça, mais dans la pratique il n'y a rien. [...] Ça ne sert à rien de faire des photos et après de ne pas appliquer ce qui a été négocié ; or c'est ça qui se passe en ce moment. [...] Nous avons besoin de négocier des choses plus concrètes »*¹⁶⁹.

Les corps diplomatiques, en général, contestent les problèmes du Mercosur, argumentant qu'il s'agit d'un processus récent qui comporte déjà plusieurs indicateurs de succès : *« l'une des preuves du succès du Mercosur est que, lorsque un projet a du succès, tous veulent y participer »*¹⁷⁰. *« Si on compare la maturité de l'Union européenne et du Mercosur, je crois que les pressions faites sur le Mercosur sont injustes »*¹⁷¹. Au-delà des raisons liées à des intérêts personnels et de carrière – le Mercosur étant considéré comme la chasse gardée des diplomates et un passage très important dans leurs curricula¹⁷² – ils gardent le monopole de l'intégration afin de contrôler son évolution. Bien que les chancelleries ne soient pas des organes tout à fait homogènes, elles ont tendance à voir le Mercosur comme une expression de la politique étrangère de leurs États et lui accordent, ainsi, le même traitement qu'aux autres sphères internationales, comme l'ONU ou l'OMC, par exemple. Rares sont les diplomates qui comprennent l'intégration comme un processus différencié qui dépasse le niveau de la coopération internationale. Ils ne le voient donc pas comme un projet supérieur qui mérite un transfert de souveraineté ; au contraire, ils veulent maintenir l'autonomie nationale intacte afin de garder leur pouvoir de veto : *« dès qu'il y a la règle du consensus, il est beaucoup plus simple pour ceux qui veulent poser des obstacles au processus »*¹⁷³. Les courants « progressistes » dans les chancelleries argentine et

¹⁶⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁶⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹⁷⁰ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁷¹ Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

¹⁷² Entretien avec des représentants des chancelleries, Brasília, avril 2009.

¹⁷³ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

brésilienne représentent des exceptions à cette règle, mais ils restent minoritaires et leur influence a été limitée même pendant les gouvernements Kirchner et Lula¹⁷⁴.

Le contrôle strict de l'intégration par la diplomatie se reflète dans le traitement accordé aux membres du SAT, qui avaient une formation spécialisée et ont voulu développer un travail autonome en vue d'un approfondissement politique du Mercosur. « *Personne n'aime qu'on lui fasse remarquer ses erreurs, et c'est encore pire si ces fautes sont explicitées et deviennent publiques. [...] C'est dommage parce qu'ils [les membres du SAT] allaient créer un secteur d'excellence [...] qui allait montrer comment faire avancer les choses* »¹⁷⁵. « *La bureaucratie interne du Mercosur a gagné cette bataille. [...] La logique du Mercosur est si perverse qu'elle a fait partir les quatre personnes les plus engagées dans le Mercosur, et surtout celles qui avaient la meilleure capacité technique. Donc ce qui prévaut au Mercosur est la médiocrité* »¹⁷⁶. Dans ce contexte de répression aux acteurs « insurrectionnels » du SAT, le changement a pris la forme de la stratification (*layering*), avancée par des acteurs « subversifs » qui agissaient d'une façon plus souple, notamment auprès des parlementaires. La stratification est marquée par le rattachement de nouvelles règles aux précédentes, de sorte qu'elle ne déplace pas les institutions originales mais modifie les formes par lesquelles elles structurent les comportements¹⁷⁷.

Si les amendements et les révisions faites dans les institutions préexistantes altèrent leur logique ou affectent la reproduction stable de leurs mécanismes principaux, ils peuvent amener à des changements substantiels¹⁷⁸. C'est précisément de cela dont il était question lors de l'établissement du GTAN et pendant ses travaux : dans l'impossibilité d'éviter des amendements, les diplomates voulaient les contrôler et minimiser leur impact, surtout en ce qui concerne les compétences de l'assemblée. Ils rejetaient surtout une réforme capable de politiser la gestion de l'intégration, incluant les parlementaires dans les décisions, car cela aurait impliqué une redistribution du pouvoir au profit d'acteurs plus légitimes, qui « *avancent d'une façon irrésistible car ils*

¹⁷⁴ SARAIVA, Miriam; BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 1, 2009, p. 161.

¹⁷⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁷⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

¹⁷⁷ MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change, *op. cit.*, p. 16.

¹⁷⁸ *Ibid.*, p. 17.

sont soutenus par le vote populaire »¹⁷⁹. « Le GMC essaie de façon permanente de limiter les compétences du Parlement. Donc il faut que le Parlement soit au dessus du GMC. C'est comme si un parlement national devait discuter avec des fonctionnaires qui n'appartiennent même pas au niveau ministériel. Normalement, c'est le ministre qui est interpellé par le parlement, c'est-à-dire que c'est le ministre qui répond au parlement et peut être destitué par le parlement. C'est complètement ridicule que le Parlement du Mercosur doive demander la permission du GMC pour faire les choses. [...] Cela est une insanité du point de vue de l'ingénierie institutionnelle, c'est une question absolument anti-démocratique »¹⁸⁰.

En termes de compétences législatives, la proposition argentine pour le Protocole constitutif du Parlement était ambitieuse¹⁸¹. Aux compétences de la CPC, elle proposait l'ajout, dans une première étape, de la fonction de consultation prévue dans l'accord interinstitutionnel de 2003, qui établissait une procédure accélérée dans les parlements nationaux pour les normes du Mercosur bénéficiant d'un avis favorable du Parlement. Dans un deuxième temps, le Parlement aurait été en mesure d'émettre des avis contraignants sur certains thèmes accordés avec le CMC. Dans une troisième étape, le Parlement aurait pu approuver ou rejeter « les normes communautaires » arrêtées par le CMC ou le GMC. Ce projet était en harmonie avec la proposition approuvée en 2000 lors de la réunion de Santa Fe, qui fixait trois étapes pour la création du Parlement : d'abord, la « volonté politique » ; ensuite la transition, qui comprenait l'organisation de séminaires et de formations pour les fonctionnaires, ainsi que la mise en place de mécanismes de contrôle parlementaire sur les institutions du Mercosur ; enfin, la réforme du Protocole d'Ouro Preto afin d'intégrer la fonction législative, pour laquelle le Parlement aurait un rôle dans la création du droit communautaire¹⁸². La proposition brésilienne, quant à elle, était beaucoup plus modeste, établissant seulement des fonctions consultatives liées à l'envoi des recommandations et des avis au CMC et à l'élaboration de propositions législatives¹⁸³. Elle incluait toutefois une timide fonction

¹⁷⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁸⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

¹⁸¹ Projet AR 1 (annexe IV du procès-verbal 3/2003, XXII réunion plénière de la CPC, 15 décembre 2003).

¹⁸² Disposition 10/2000 de la CPC.

¹⁸³ Projet BR 25 (annexe IV du procès-verbal 3/2003, XXII réunion plénière de la CPC, 15 décembre 2003).

de contrôle, permettant aux parlementaires « d'inviter » ou « de convoquer » les autorités du Mercosur afin de participer aux sessions plénières et d'informer celle-ci sur le cours de l'intégration. Elle prévoyait en outre l'accompagnement de la situation des droits de l'homme et des investigations sur les crimes transnationaux, ce qui était de nature à encourager une coopération judiciaire au sein du bloc. La première proposition consensuelle de la CPC, présentée en juin 2004, était encore plus modeste que la version brésilienne, ne faisant mention ni de mécanismes législatifs ni de mécanismes de contrôle¹⁸⁴.

Le GTAN a donc initié ses activités en 2005 avec le défi de dépasser la modestie fonctionnelle des propositions précédentes. Même si les positions au sein du Groupe n'étaient pas toujours homogènes, il y avait un accord central sur le caractère régional de la proposition qui allait ressortir. Il y avait une nouvelle méthode de travail, basée sur « *le principe de collaboration et coopération au lieu de la négociation. Nous nous sommes mis d'accord pour ne pas négocier les positions entre le Brésil et l'Argentine, restant ouverts pour voir quelle était la meilleure solution pour tous avec la création du Protocole* »¹⁸⁵. Néanmoins, bien que formellement le GMC ne fût pas inclus dans le groupe, l'intention de construire un parlement avec des compétences substantielles était remise en question de façon permanente. Quelques membres du GTAN ayant des liens plus ou moins étroits avec les chancelleries « *ont transposé dans la commission chargée de rédiger le Protocole l'agenda classique des instances diplomatiques. Ils disaient : 'ce point-là, les diplomates ne l'accepteront pas'. Mais ce n'est pas une commission de diplomates, nous disions, c'est une commission de spécialistes et de parlementaires. [...] Donc il y avait tout le temps une tension entre : nous allons faire une proposition qui est l'idéal pour les parlementaires ou, non, nous devons faire une proposition acceptable par les diplomates. Il y avait toujours quelqu'un pour dire 'non, cela ne sera pas accepté, on doit faire un parlement modeste'. Nous disions 'non, la négociation avec les diplomates est pour après, mais si la proposition qui sort d'ici est déjà trop modeste...'* »¹⁸⁶.

¹⁸⁴ Disposition 1/2004 de la CPC (Projet du Protocole constitutif du Parlement du Mercosur).

¹⁸⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁸⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

La question du médiateur reflète précisément cette dualité de forces à propos des compétences du Parlement. Tandis qu'une partie du GTAN a proposé sa création afin d'avoir un organe qui puisse recevoir les demandes de la société au sein du Parlement, d'autres membres s'y opposaient parce que le nombre de requêtes serait trop élevé. « *Mais c'est exactement en raison de cette demande qu'il doit être créé ! Nous pourrions identifier les problèmes* »¹⁸⁷. Cette tentative d'empêcher la création d'un médiateur s'avérait emblématique de la double obsession des chancelleries. « *La première est le contrôle. 'Je ne contrôle pas le médiateur. C'est quelqu'un qui vient de l'extérieur et il faudra déployer beaucoup d'efforts pour l'influencer, pour voir qui sera médiateur. C'est donc mieux de ne pas le créer'. La seconde obsession est l'image. 'J'aurais un nombre énorme de réclamations et cela va montrer que le Mercosur ne fonctionne pas'* »¹⁸⁸. Finalement le Protocole n'inclut qu'un timide droit de pétition selon lequel le Parlement peut recevoir, examiner et envoyer aux organes décisionnels des demandes concernant les actes ou omissions des autorités du Mercosur. De même, les diplomates s'opposaient à un rapport des droits de l'homme élaboré par les parlementaires, « *parce que ce rapport serait un rapport susceptible de salir l'image des pays du Mercosur. Ce rapport n'a été créé que parce que les parlementaires, dont plusieurs ont été persécutés pendant les dictatures militaires, ont fait de cela une condition sine qua non* »¹⁸⁹.

En ce qui concerne les autres compétences du Parlement, la version finale du Protocole ne confère aucun pouvoir décisionnel à l'assemblée. Il met l'accent sur une fonction de contrôle limitée, telle qu'elle a été suggérée par la délégation brésilienne, et reprend la procédure accélérée originale du mécanisme de consultation (dit Amende Alonso), comme la délégation argentine l'avait proposé. Cela est dû en grande partie aux coupes dans le projet apportées par la diplomatie argentine : « *les chancelleries brésilienne, uruguayenne et paraguayenne n'ont pas critiqué le projet que nous avons présenté. La seule qui l'a fait est la chancellerie argentine, un fonctionnaire de quatrième catégorie de la chancellerie argentine, et [la présidence de la délégation*

¹⁸⁷ Entretien accordé à Hélio Caldas par un ex-assistant du Secrétariat du Mercosur. In: CALDAS, Hélio. *Le Parlement du Mercosur: Vers plus de démocratie? Les apports de l'expérience européenne*. Mémoire de Master en relations internationales, Université de Paris II Panthéon-Assas, 2007. p. 81.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 81.

¹⁸⁹ *Ibid.*, p. 81.

argentine à la CPC] n'a pas eu la capacité politique ni la volonté politique de défendre l'esprit du Protocole qui avait été présenté auparavant. C'est lamentable parce que si ça avait été différent nous aurions aujourd'hui un Parlement avec d'autres compétences »¹⁹⁰. Mais si le Protocole constitutif du Parlement du Mercosur n'a pas pu « finir avec le monopole du pouvoir exécutif sur la prise de décision dans le Mercosur »¹⁹¹, il inclut certains dispositifs qui pourraient conduire les débats sur l'intégration vers un niveau plus politique, dans lequel « la sensibilité épidermique »¹⁹² des parlementaires serait en mesure de faire face à la perspective bureaucratique des diplomates. Comme le prochain chapitre le détaille, le suffrage universel, la composition proportionnelle de l'assemblée et les groupes politiques transnationaux représentent des innovations importantes du Parlement par rapport à la CPC. Ainsi, les compétences restent similaires mais les moyens à disposition du Parlement pour les appliquer pourraient, sous certaines conditions, entamer une nouvelle logique de travail au sein du Mercosur, plus proche d'une logique régionale.

5.3. Un parlement, symbole d'un renforcement circonstanciel du Mercosur

En décembre 2005, les présidents des quatre États membres du Mercosur ont signé le Protocole constitutif du Parlement. La ratification par les chambres nationales devait se faire en 2006, mais les élections présidentielles au Brésil et le conflit entre l'Argentine et l'Uruguay à propos des fabriques de cellulose ont retardé l'inclusion du projet dans les agendas législatifs. Précisément à cette époque, le débat sur la signature d'un traité de libre commerce (TLC) entre l'Uruguay et les États-Unis gagnait du terrain, ce qui a amené les parlementaires les moins favorables à cette idée à demander « un signal politique fort » aux pays voisins¹⁹³. Une délégation de la CPC uruguayenne s'est déplacé à Buenos Aires afin d'expliquer la situation à leurs homologues argentins : si le Protocole du Parlement n'était pas approuvé, la position en faveur du TLC risquait de devenir majoritaire même au sein du parti au pouvoir, le Frente Amplio. Dans les

¹⁹⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁹¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁹² Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁹³ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

trois semaines qui ont suivi cette visite, les traités relatifs au Parlement et au FOCEM ont été ratifiés par les parlements argentin et brésilien, poussant l'Uruguay à retarder momentanément l'accord avec les États-Unis. En décembre 2006, le Parlement du Mercosur a été installé lors d'une cérémonie en grandes pompes à Brasília.

Ce passage relatif à l'étape finale de la création du Parlement reflète les valeurs qui ont guidé le processus. À partir des crises économique et politique qui ont touché les pays du Mercosur entre 1999 et 2001, les effets des politiques néolibérales ont été compris comme moins positifs, permettant l'ascension de groupes politiques qui représentaient une alternative au modèle précédent. Ce changement a modifié l'équilibre du système du Mercosur, qui était stable depuis 1991 grâce à la présence d'acteurs suffisamment puissants pour contrebalancer les forces d'opposition. En effet, les agents de la diplomatie étaient responsables d'une espèce de *path dependence* alimentée par des *negative feedbacks*, où l'inertie du système, et donc sa stabilité, étaient assurées par un système de réactions négatives qui répondaient efficacement aux mouvements en faveur du changement. Les modifications dans les équilibres de pouvoir au niveau national ont néanmoins conduit à désamorcer la résistance des corps diplomatiques, permettant la ponctuation du système régional par des nouvelles thématiques fondées sur des croyances qui ne correspondaient pas à celles habituellement considérées à ce niveau.

L'altération du statu quo institutionnel a ainsi découlé d'un changement de paradigme politique : la crise a montré les limites du paradigme dominant, favorisant l'émergence d'un nouveau système de valeurs. Ce système, traduit par la présence de nouvelles autorités politiques, a fait surgir des problèmes qui n'étaient pas considérés en tant que tels auparavant, comme l'accord de libre commerce continental proposé par les États-Unis. Afin de résoudre cette question, les gouvernements ont décidé de renforcer le Mercosur avec la création d'un parlement pour trois raisons : d'abord, ce chemin était balisé depuis longtemps par les parlementaires et correspondait à l'alternative la plus structurée ; ensuite, l'idée d'une assemblée garantissait le soutien indispensable des pouvoirs législatifs, très hétérogènes, au plan de revitalisation du Mercosur ; enfin, un parlement portait un fort symbolisme politique, capable d'envoyer un message clair aux négociateurs de la ZLEA à propos du type et du degré d'intégration envisagé – au moins en théorie – dans le Cône sud. La création du Parlement du Mercosur résulte donc d'une

fenêtre d'opportunité où les trois courants du système politique étaient convergents. Le problème du renforcement institutionnel du Mercosur a émergé grâce à un événement externe à la région ; pour le solutionner, l'alternative parlementaire est apparue comme la plus appropriée ; enfin, la réorganisation des forces politiques au pouvoir au niveau national a permis d'obtenir l'appui de la classe politique ainsi que de secteurs de la société civile.

Les entrepreneurs politiques du renforcement institutionnel du Mercosur ont su reconnaître qu'il s'agissait d'un moment unique pour réformer les institutions du bloc et qu'il n'allait pas durer longtemps. Cette coalition minoritaire, formée par des acteurs parlementaires, les membres du SAT, des fondations et des spécialistes, a vu les gouvernements au pouvoir devenir momentanément réceptifs à ses valeurs. Ses idées, auparavant négligées, ont donc bénéficié d'une acceptation considérable parmi les élites politiques, ce qui a permis de faire obstacle à la coalition majoritaire, formée essentiellement par les membres des chancelleries. Au-delà de cet impact externe qui a accru les ressources de la coalition minoritaire, le niveau technique de ses propositions a contribué à convaincre certains secteurs de l'élite politique, surtout au sein de la dimension parlementaire, plus réceptive à des propositions innovatrices capables de renforcer leur position dans la structure du Mercosur. La qualité des propositions découlait aussi de l'existence d'une communauté épistémique transnationale formée par des chercheurs et enseignants qui se consacraient depuis longtemps à l'étude de l'intégration, et avait, pour certains, une expérience de travail en commun.

Le conflit qui s'est développé entre ces deux coalitions autour de deux modèles opposés d'intégration reflète bien le poids des idées dans l'action publique. Certes, la configuration institutionnelle du Mercosur et des systèmes politiques nationaux a servi de cadre et a limité les alternatives offertes aux acteurs, mais elle n'explique pas pourquoi la réforme est survenue à cette époque. Seule l'arrivée au pouvoir d'une nouvelle idéologie qui s'opposait par principe au projet de la ZLEA est en mesure de rendre compte de cette temporalité. Ainsi, si l'histoire du développement institutionnel de la CPC constitue une partie intrinsèque de son changement, l'impact provoqué par la crise économique et l'altération des valeurs dominantes le sont aussi. Les intérêts sont également importants, mais le fait que deux gouvernements successifs dans un même État interprètent de façon contraire l'intérêt national face à la ZLEA révèle que leurs

choix ne peuvent pas être expliqués simplement par une action rationnelle ; au contraire, il faut revenir à leurs projets politiques et aux idées qui les fondent. L'intérêt des présidents et des autres membres du gouvernement s'apprécie surtout au niveau de l'action individuelle : alors que les pouvoirs exécutifs ont décidé de renforcer les parlements au sein du Mercosur au nom d'une idée, ils ont ensuite essayé de limiter ce renforcement de façon à ne pas risquer leur position dominante dans la prise de décision. Les parlementaires avaient également des intérêts personnels et électoraux, mais le processus a été géré par des parlementaires essentiellement motivés par une croyance incontestable dans le futur commun de la région. Ainsi, les intérêts et les institutions ont leur place dans cette évolution institutionnelle, mais les idées des acteurs se sont montrées structurantes et ont guidé la formation de leurs préférences.

Cette perspective ne néglige pas le rôle du conflit politique dans la détermination des résultats. Au contraire, elle admet que ce sont les interactions entre les groupes et leurs batailles pour les ressources disponibles qui entament le changement. La prise en compte des idées implique simplement de constater leur influence lorsque les groupes marginaux se refusent à consentir aux règles imposées par les groupes dominants. Dans le Mercosur, la coalition de cause minoritaire était opposée aux valeurs défendues par la coalition majoritaire, mais c'est quand la balance du pouvoir s'est altérée au profit de la première que la réforme s'est produite. Pourtant, ce changement n'a pas affecté profondément les structures du Mercosur, la convergence des principes entre la coalition minoritaire et les autorités n'étant que relative et circonstancielle. En effet, une fois passée la menace de la ZLEA, les gouvernements n'étaient pas aussi motivés pour céder leur pouvoir à l'échelle régionale, même s'ils étaient encore favorables au principe de l'intégration. Il s'agissait ainsi d'une motivation idéologique de caractère négatif, puisque que les gouvernements se sont mis d'accord sur une action pour éviter la ZLEA plus que pour effectivement favoriser le Mercosur. Le monopole du groupe réactionnaire a été affaibli, mais pas détruit, par la création du Parlasur puisque le *positive feedback* en question ne s'est pas converti en une dynamique disruptive qui aurait pu affecter les couches les plus hautes du système politique. C'est dans ce contexte que l'assemblée travaille, depuis 2007, pour son institutionnalisation et pour se faire entendre au niveau régional.

6. L'institutionnalisation embryonnaire du Parlement du Mercosur

Si l'on compare les cinq mécanismes essentiels de la construction institutionnelle – autonomie, complexité, adaptabilité, fonctionnalité et socialisation – au processus initial d'institutionnalisation du Parlasur, il en découle que celui-ci manifeste des différences de rythme selon les critères analysés. La complexité et la socialisation évoluent plus rapidement que l'autonomie et la fonctionnalité. Ce déséquilibre semble avoir un rapport avec l'espace de manœuvre laissé à l'assemblée : en interne, le Parlement œuvre à son développement institutionnel, mais ces efforts sont limités dès qu'ils dépendent de la validation d'autres organes du Mercosur. On peut donc faire l'hypothèse qu'au Parlasur l'institutionnalisation interne avance plus vite que l'institutionnalisation externe. Les conditions internes d'institutionnalisation, celles qui dépendent de façon presque exclusive du Parlement lui-même – complexité et socialisation, voire adaptabilité – trouvent un chemin favorable à son développement, tandis que les conditions externes, celles qui reposent davantage sur les sphères décisionnelles des organes exécutifs du Mercosur – autonomie et fonctionnalité – connaissent un progrès beaucoup plus lent.

Ce chapitre vise à présenter les principales phases de l'institutionnalisation du Parlement du Mercosur avec l'intention de comprendre pourquoi ce processus a été déclenché. Si l'on considère que les institutions existent parce qu'elles ont un problème à résoudre, la manière dont elles s'en occupent peut illuminer le problème lui-même¹. Vu que les organisations apparaissent et sont développées pour traiter certaines questions, les mécanismes qu'elles utilisent pour ce faire révèlent leur nature. Le degré d'institutionnalisation correspond ainsi, en général, aux besoins de l'institution pour traiter les questions de sa compétence. Par ailleurs, le changement institutionnel présente des liens avec les missions à accomplir : le niveau d'institutionnalisation est modifié quand la mission de l'institution change ou quand sa capacité à traiter un sujet donnée n'est plus la même². Puisque la création du Parlasur est un événement inscrit

¹ COPELAND, Gary; PATTERSON, Samuel. Changing an institutionalized system. In: COPELAND, Gary; PATTERSON, Samuel (ed.). *Parliaments in modern world: changing institutions*. Michigan: University of Michigan Press, 1994. p. 151.

² *Ibid.*, p. 152-153.

dans le processus plus large de construction de l'intégration régionale en Amérique latine, il se prolonge dans le temps et ne peut être compris qu'à partir d'une perspective dynamique qui englobe à la fois ses motivations et ses effets.

Ce chapitre est organisé en trois parties qui correspondent aux phases du processus d'institutionnalisation du Parlasur pour la période 2006-2010 (tableau 24). La première étape commence avec la session d'installation de l'assemblée à Brasília, en décembre 2006, et se poursuit jusqu'en avril 2008, lors du suffrage au Paraguay qui a permis pour la première fois, l'élection directe de parlementaires du Mercosur (6.1). Cette phase est marquée par le développement de certaines caractéristiques institutionnelles liées à la socialisation et à la complexité. La deuxième étape comprend la période entre avril 2008 et juillet 2009, date d'obtention d'un compromis politique entre les parlementaires concernant la composition proportionnelle de l'assemblée, après de longues et difficiles négociations (6.2). Cette étape se distingue par une tentative timide et infructueuse de l'assemblée de faire évoluer son autonomie et ses pouvoirs au sein du Mercosur. La troisième phase, qui commence en juillet 2009 et se prolonge jusqu'en décembre 2010, est une période de stand-by pendant laquelle le parlement se trouvait dans l'attente de l'approbation de son accord de proportionnalité par les pouvoirs exécutifs et a fait preuve d'une haute capacité d'adaptation (6.3). Après la validation de l'accord, les membres du Parlasur se sont concentrés sur la question encore ouverte concernant la concrétisation des élections directes dans chacun des pays, ce qui peut indiquer une nouvelle étape de son institutionnalisation débutant en 2011. Le suffrage, ainsi que d'autres caractéristiques qui ne sont pas encore consolidées, peuvent contribuer à renforcer le niveau de stabilité institutionnelle du Parlement (6.4). Chaque sous-chapitre est organisé en fonction de trois éléments fondamentaux pour saisir la nature et comprendre le fonctionnement des parlements : les acteurs, l'organisation et les pouvoirs³.

³ Cf. COSTA, Olivier; SAINT MARTIN, Florent. *Le Parlement européen, op. cit.*

Tableau 24. Phases du processus d'institutionnalisation du Parlasur

Période	Indicateurs d'institutionnalisation	Évolution
Décembre 2006 - Avril 2008	Socialisation, complexité	+
Avril 2008 - Juillet 2009	Autonomie, fonctionnalité	-
Juillet 2009 - Décembre 2010	Adaptabilité	+ -

Source : élaboration de l'auteur.

6.1. L'évolution de l'institutionnalisation interne au moyen de la socialisation parlementaire et de la complexité organisationnelle

Le processus formel d'institutionnalisation du Parlasur qui a commencé avec sa session constitutive en décembre 2006 a été marqué, initialement, par deux phénomènes principaux : l'intégration de l'assemblée par les représentants nationaux et la nécessité de réfléchir à la manière de développer concrètement ses activités. La participation aux premières réunions du Parlasur, pleines de symbolisme, et le fait d'aller mensuellement à Montevideo pour rencontrer ses collègues d'autres nationalités et réfléchir aux questions régionales a représenté un point d'inflexion pour les parlementaires. Même ceux qui étaient membres de la CPC auparavant ont remarqué l'existence d'une nouvelle logique de travail et le nouveau poids politique qui était accordé à leurs réunions (6.1.1). Par ailleurs, ces parlementaires se sont vus confrontés au besoin de mettre en marche une institution qui n'existait que sur le papier. Certes, les règles et la structure de la CPC préexistaient et ont été utilisées comme base pour les premières décisions logistiques, mais elles n'ont pas été considérées comme suffisantes compte tenu des ambitions du Parlement. Les parlementaires et les fonctionnaires se sont donc organisés pour mettre en place des réunions plénières, définir des organes dirigeants, structurer le système administratif et permettre la rationalisation des initiatives parlementaires (6.1.2). L'attention des membres étant dédiée à ces aspects vitaux, les questions concernant la place du Parlement dans la structure décisionnelle du Mercosur n'ont pas été traitées en profondeur. L'autonomie et la fonctionnalité de l'assemblée n'étaient pas au centre des préoccupations des parlementaires et sont restées quasiment inchangés pendant cette période (6.1.3).

6.1.1. Les parlementaires deviennent des acteurs régionaux : motivations et comportement

Le Protocole constitutif du Parlasur établit que ses membres, ainsi que leurs suppléants, doivent être élus directement selon les règles électorales de chaque État pour un mandat de quatre ans, renouvelable. À la fin de la « deuxième étape de transition » (2011-2014), le suffrage devrait être organisé à la même date dans tous les pays, qui serait « la fête du Mercosur citoyen ». Néanmoins, pour la « première étape de transition » (2006-2010), le Parlement reste issu de la représentation nationale : 18 membres pour chaque pays et 9 pour les États en cours d'adhésion au bloc, totalisant 72 membres pléniers et 9 membres sans droit de vote. La nomination des parlementaires suit le format adopté par la Commission parlementaire conjointe, où les sièges étaient partagés entre l'assemblée nationale et le sénat. Comme dans d'autres commissions thématiques, le nombre de membres auquel chaque parti a droit est proportionnel à sa représentativité dans les chambres nationales, les parlementaires suivant une logique d'intérêt et d'opportunité pour choisir leurs commissions d'appartenance. Dans le cas du Parlasur, une partie importante des nommés avaient déjà eu une expérience à la CPC, quelques uns ayant activement participé à la création du Parlement.

La participation au Parlasur génère plus d'intérêt parmi les parlementaires que la participation à la CPC. Si avant la motivation des membres découlait plutôt de leur origine frontalière et d'une certaine connaissance des questions régionales, avec la création du Parlement les raisons se diversifient. Tout d'abord, la motivation idéologique qui a poussé la construction de l'assemblée persiste : certains parlementaires croient à l'intégration en tant que nécessité historique et que moyen de développer équitablement la région. *« Je ne doute pas de la conviction intégrationniste de Rosinha ou de Conde [par exemple], je crois qu'ils n'ont pas une vision circonstancielle de l'intégration mais qu'ils sont convaincus que l'intégration est le meilleur chemin pour, comment dire, intégrer la politique internationale des pays de la région. Ils voient clairement que le chemin collectif est beaucoup plus positif que le chemin individuel, que l'initiative individuelle »*⁴. *« Je suis un latino-américaniste. [...]*

⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

Il y a une épistème latino-américaine, la langue est presque la même, la religion est majoritaire, mixant toutes les formes de christianisme, c'est presque la seule. Les goûts sont similaires, nous sommes une grande famille. Nous avons été séparées par hasard, nous pourrions être la même nation. Donc je défends davantage l'intégration que le progrès. Par ailleurs, je pense qu'il n'y a plus de base pour le développement sans intégration »⁵. « Je considère particulièrement que le Mercosur et l'unité latino-américaine sont fondamentaux, comment dire, pour le développement de nos peuples, elles correspondent à un sentiment profond de nos peuples. [...] Il y a un sentiment de grande patrie très incrusté qui pourrait être approfondi aux niveaux social, culturel, politique »⁶.

Deuxièmement, quelques parlementaires reflètent l'intérêt pragmatique des nations les moins développées pour les bénéfices potentielles de l'intégration avec leurs voisins plus riches. *« Je crois fermement à l'intégration comme un moyen de développement. Ça n'intéresse aucun pays d'avoir comme voisin un pays pauvre. Si nous faisons face aux problèmes et aux difficultés tous ensemble, et si nous les confrontons avec conviction pour les résoudre... il y a beaucoup d'inégalités, d'asymétries aussi, mais il s'agit de faire face et de trouver des solutions »⁷. « En réalité il faut générer des économies suffisamment fortes pour rivaliser avec d'autres régions du monde, afin de pouvoir s'insérer dans d'autres régions du monde. Pour chacun des pays du Mercosur séparément, c'est très difficile, à l'exception du Brésil, de pouvoir s'insérer réellement dans le monde, et d'obtenir des accords internationaux d'échange suffisamment forts, donc il est nécessaire d'insister et de consolider [l'intégration] »⁸.*

Troisièmement, les expériences professionnelles ou politiques amènent les parlementaires à s'intéresser au Mercosur : le fait d'avoir vécu dans des pays latino-américains ou d'avoir occupé un poste politique ayant des activités internationales engendre un regard différencié sur les possibilités ouvertes par l'intégration régionale. *« Mon expérience comme gouverneur [d'un état fédéré] m'a montré l'importance des relations internationales, on sent leurs réflexes au Brésil et dans d'autres pays. Comme*

⁵ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

⁶ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, mars 2009.

⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Montevideo, mars 2009.

⁸ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, mars 2009.

gouverneur j'ai reçu plusieurs entrepreneurs, ambassadeurs, j'ai réalisé que la question internationale était importante. J'ai compris que le Mercosur n'appartient pas aux états du sud, le Mercosur appartient au Brésil entier. J'ai vu que c'était important pour nous de participer à un forum comme celui du Mercosur »⁹. « Pour ma formation et ma génération, l'Amérique latine représentait un symbole. J'ai vécu dans des pays latino-américains, en Équateur, au Honduras, j'ai travaillé pour la Banque interaméricaine de développement, c'est grâce à cela que je suis un latino-américaniste »¹⁰. « Ma nomination est venu du fait que le Parti Vert me voit comme la personne qui fait le lien entre les Verts des Amériques et de l'Europe. Tous les ans je participe au congrès des Verts en Europe, en Amérique du sud [...], j'ai de l'expérience avec ces questions internationales »¹¹.

Quatrièmement, certains parlementaires participent au Parlasur à fin de doter l'assemblée du poids symbolique désiré par leurs partis. En Argentine, traditionnellement les présidents des groupes politiques et les présidents des chambres représentatives sont membres du Parlasur, bien que ces autorités politiques ne soient toujours pas disponibles pour s'impliquer activement dans le Mercosur. *« Le président Kirchner et le président de l'Assemblée nationale étaient d'accord que le Parlement du Mercosur devait comprendre les principales figures politiques. Les principaux leaders de partis, le président du Sénat, [...] dans tous les moments ils sont là, au-delà des différences politiques, cela montre l'importance du Mercosur pour l'Argentine vu que les principales figures participent au Parlement. [...] Cela montre la volonté politique de l'Argentine et l'importance accordée au parlement régional »¹².*

Enfin, l'origine frontalière continue à jouer un rôle important dans la participation des parlementaires aux initiatives régionales, surtout au Brésil et, dans une moindre mesure, en Argentine. Néanmoins, cet élément se diversifie : si avant les états des pays fédérés ayant des frontières communes avec d'autres membres du Mercosur étaient les plus représentés, après la création du Parlasur des parlementaires originaires d'autres régions frontalières ont aussi mis en avant leur sensibilité envers les questions

⁹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁰ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹¹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹² Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

régionales¹³. Cela est dû au mouvement général de rapprochement entre les pays sud-américains initié au début des années 2000, et à l'intérêt du Venezuela pour l'adhésion au Mercosur, ce qui apporterait des effets plus tangibles aux régions du nord de l'Amérique du sud en termes d'intégration économique. « *Quelques collègues ne comprennent pas ce qui signifie être originaire d'un état frontalier, [...] nous internalisons la frontière* »¹⁴. « *J'ai vécu mon enfance et ma jeunesse à la frontière, je me suis fait beaucoup d'amis au Paraguay et les difficultés des deux villes voisines m'ont toujours inquiétées* »¹⁵. « *Je pense que la solution qui s'offre à nous, à nos peuples, est l'intégration. Je viens d'une province qui est voisine du Paraguay et nous connaissons tous les problèmes qui montrent qu'il nous faut un Mercosur et un Mercosur des peuples : la question des personnes, des échanges permanents, la question éducative, sanitaire, de la santé de la population. Dans ma province 30% des personnes qui habitent sont des Paraguayens* »¹⁶. « *Avec l'Argentine et l'Uruguay nous avons une cohabitation de longue date, il y a eu des conflits mais il y a eu aussi de l'intégration : intégration des familles, des cultures. Nous avons presque la même culture. [...] Ce sentiment d'intégration, qui trouve son origine dans notre cohabitation, m'a stimulé à travailler à partir de la perspective du Mercosur* »¹⁷. « *Je viens du sud, j'étais conseiller municipal dans une ville à la frontière avec l'Argentine. C'est là que commence mon intérêt, [...] ça fait cinquante ans que j'accompagne de près ce sujet* »¹⁸. « *Ce continent a son côté sud mais il a aussi son côté nord. Nous devons nous battre pour que ce processus d'intégration absorbe aussi les pays de cette région, peut-être même en attirant l'attention du Mexique, des petits pays des Caraïbes, et de Cuba pourquoi pas ? En fin de compte l'Amérique est tout ça* »¹⁹.

Si la composition du Parlasur reflète la pluralité des forces politiques présentes dans les pays du Mercosur, la tendance partisane de l'assemblée s'accroît considérablement au niveau du bureau, conduit notamment par des parlementaires de gauche. Une caractéristique commune à toutes les délégations, excepté le Paraguay à

¹³ La liste des membres du Parlasur et leurs régions d'origine peut être consultée dans l'annexe 3.

¹⁴ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁵ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁶ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Montevideo, mars 2009.

¹⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁸ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

partir de 2008, est l'appartenance des membres du bureau à la coalition gouvernante au niveau national. Les forces de centre-gauche ont donc toujours été majoritaires au niveau de la présidence du Parlasur depuis sa création (tableau 25). Le bureau est l'organe dirigeant du Parlasur ; il est formé par un président et trois vice-présidents de sorte à assurer la représentation de chacun des quatre États-membres. Ses décisions sont prises par consensus entre les membres, même si le règlement prévoit qu'elles soient prises à la majorité simple : « *il n'y a jamais eu de vote au sein du bureau, le président n'a pas autant de force qu'il ne paraît* »²⁰. Traditionnellement, le président se soumet au choix collectif, ce qui renforce le poids de chaque pays et donc la logique intergouvernementale. Le bureau se réunit une fois par mois, en général quinze jours avant la session plénière, pour discuter de la direction politique du Parlement et définir l'agenda de la session. Outre leur représentant respectif au bureau, les délégations nationales choisissent aussi un président ayant le rôle de coordonner en interne les travaux. En Uruguay, ces deux fonctions sont accomplies par la même personne ; en Argentine, au contraire, l'assemblée nationale et le sénat ont chacun leur président pour la délégation au Parlasur, l'un des deux accomplissant aussi les tâches au bureau.

Tableau 25. Composition des présidences du Parlement du Mercosur, 2006-2010

		Argentine	Brésil	Paraguay	Uruguay
2006	Bureau	Alfredo Atanasof (PJ)	Sérgio Zambiasi (PTB)	Alfonso González Nuñez (PC)	Roberto Conde (FA)
2007/ 2008	Bureau	Alberto Balestrini (PJ) José Pampuro (PJ)	Dr. Rosinha (PT)	Alfonso González Nuñez (PC) Ignacio Mendoza (UNACE)	Roberto Conde (FA)
	Délégation		Geraldo Mesquita Júnior (PMDB) Aloizio Mercadante (PT)	Alfonso González Nuñez (PC)	Roberto Conde (FA)
2009/ 2010	Bureau	José Pampuro (PJ)	Aloizio Mercadante (PT)	Ignacio Mendoza (UNACE)	Juan José Domínguez (FA) Rubén Martínez Huelmo (FA)
	Délégation	Mariano West (PJ)	José Paulo Tóffano (PV)	Alfonso González Nuñez (PC)	Juan José Domínguez (FA) Rubén Martínez Huelmo (FA)

Source: données récoltées par l'auteur.

²⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

Les membres du bureau restent en fonction pendant une période de deux ans mais la présidence ne dure que six mois, suivant la rotation semestrielle de la présidence pro-tempore du Mercosur. Cette temporalité a été l'objet de fortes discussions lors de la session inaugurale du Parlement : le Brésil et l'Uruguay défendaient une présidence annuelle « *afin de rendre le fonctionnement du Parlement plus cohérent et cohésif, tant il est difficile de mettre en œuvre des plans d'actions semestriels* »²¹. Le Paraguay était d'accord sur le principe, mais voulait occuper la présidence pendant la première année du Parlement, considérée comme une période stratégique. Faute d'accord, la proposition argentine de la rotation semestrielle a prévalu. Ce débat est représentatif de la corrélation des forces politiques présentes aux moments initiaux du Parlasur et qui se poursuit tout au long de la période d'institutionnalisation. La majorité de la délégation uruguayenne a été claire en affirmant que le Parlement devait avoir sa propre temporalité, indépendamment des autorités du Mercosur, pour des raisons d'identité, d'autonomie et d'indépendance de l'assemblée. La totalité de la délégation brésilienne était d'accord avec cette position qui s'opposait au schéma intergouvernemental traditionnel du Mercosur. La position paraguayenne variait en fonction des bénéfices immédiats que le compromis pourrait apporter, alors que la majorité de la délégation argentine, en concertation avec le gouvernement, faisait attention pour ne pas soutenir des positions capables d'offrir encore plus de pouvoir au Brésil.

Un autre élément important dans ce scénario sont les forces d'opposition en Uruguay. Formé davantage par des membres du Parti National, ce groupe défend la prévalence des aspects économiques du Mercosur jusqu'au point de considérer le Parlasur comme une menace pour la souveraineté nationale. Appuyé par les partis Colorado et Indépendant, le Parti National a saisi la Cour de justice uruguayenne deux jours après la première session plénière du Parlasur, postulant la déclaration de son inconstitutionnalité. Selon l'ex-président Luis Alberto Lacalle, la création de l'assemblée a été un faux-pas, le Mercosur devant rester exclusivement dans le domaine commercial²². Son parti n'a pas pourtant renoncé aux sièges qui lui ont été destinés et a constitué le premier groupe politique du Mercosur, avec sept membres du même parti²³. Le règlement du Parlasur comprend cette possibilité : un groupe politique peut être

²¹ Roberto Conde, Compte rendu de la II^e session plénière, 8 mai 2007, Montevideo. p. 45.

²² «Apelando a Artigas, la oposición impugnó el parlamento regional», El País, Montevideo, 9 mai 2007.

²³ Procès-verbal de la IV^e session plénière, 6 août 2007, Montevideo. p. 4.

formé par 10% des membres de l'assemblée s'ils ne représentent qu'un État-membre, ou par cinq membres s'ils sont issus d'au moins deux pays différents. Ce groupe politique fonctionne donc avec la structure du Parti National : « *il n'y a pas d'innovation politique, les principes sont les mêmes* »²⁴. En effet, lors d'une réunion avant la création du Parlasur, le Parti avait déjà explicité sa position strictement nationaliste : « *à un moment donné, quelqu'un a mentionné la question des familles de partis politiques comme il y en a dans l'Union européenne, et Lacalle a dit : 'nous ne pouvons intégrer aucune famille politique parce que le Parti National est différent de tous les partis au monde. Nous, cela ne nous intéresse pas, notre nom le dit déjà, c'est le Parti National'* »²⁵. En réponse à l'initiative, quelques sessions après le Frente Amplio a aussi constitué un groupe politique selon la logique nationale, alors qu'informellement le parti travaillait pour la constitution d'un groupe transnational.

La participation des parlementaires du Parti National au Parlasur indique qu'ils sont engagés, comme tous les autres, dans le processus de socialisation qui prend place au sein de l'assemblée. En effet, la simple présence aux sessions plénières traduit un processus de socialisation puisque qu'elle représente la reconnaissance d'un niveau additionnel de structuration de la vie politique. La participation aux travaux du Parlasur implique aussi l'apprentissage du jeu institutionnel, c'est-à-dire des règles formelles et informelles qui structurent les objectifs de l'institution et guident le comportement des acteurs. On peut supposer que l'impact du Parlasur sur les parlementaires qui ont le plus longtemps siégé au niveau national est moins important que pour les nouveaux arrivants en politique²⁶. Cependant, dans tous les cas, les membres intériorisent un certain savoir-faire qui a un effet sur les interactions au sein de l'assemblée et, potentiellement, sur leurs conceptions du travail parlementaire. Comme le montrent les figures 4 et 5, la participation aux réunions du Parlasur est élevée en comparaison avec la participation aux séances de l'ancienne Commission parlementaire, et a été relativement stable durant la première étape. « *Pour les premières réunions [de la CPC], il fallait repérer et demander personnellement à chaque député d'aller aux réunions en Argentine, au Paraguay, en Uruguay. [...] Dès que nous n'étions plus la Commission, dès que nous sommes devenus le Parlement du Mercosur, nous avons vu qu'il y avait une très forte*

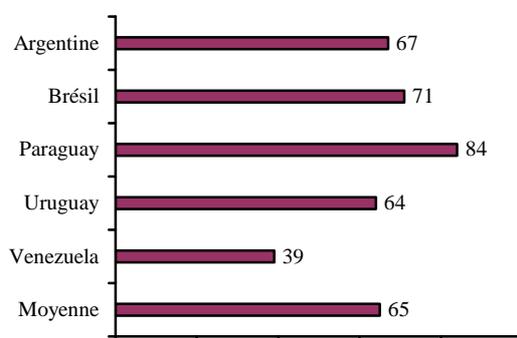
²⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

²⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

²⁶ NAVARRO, Julien. *Les députés européens et leur rôle*, op. cit., p. 197.

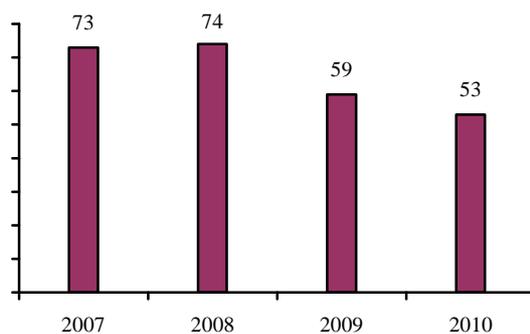
assiduité aux réunions. Il est difficile de ne pas être présent pour les réunions du Mercosur »²⁷. « [Après la création du Parlement,] s'est produit ce que nous aurions jamais pu imaginer : la dispute des parlementaires pour intégrer la représentation. Dans les partis politiques, le PMDB par exemple a organisé des élections internes avec ses membres à l'Assemblée pour choisir deux titulaires et deux suppléants. Cela n'avait jamais eu lieu. Avant, nous devions chercher des parlementaires auprès des leaders de partis pour intégrer la Commission »²⁸.

Figure 4. Participation aux séances du Parlasur, 2007-2010 (pourcentage par délégation)



Source : calculs de l'auteur sur la base des procès-verbaux des sessions plénières du Parlasur.

Figure 5. Participation aux séances du Parlasur, 2007-2010 (évolution annuelle en pourcentage)



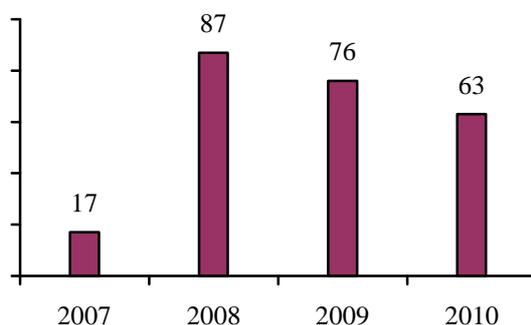
Source : Calculs de l'auteur sur la base des procès-verbaux des sessions plénières du Parlasur.

²⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

²⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

L'organisation du suffrage en 2008 a accru le taux de participation de la délégation paraguayenne, vu que les élus se dédient désormais exclusivement au Parlasur. La délégation uruguayenne est par contre moins présente, étant donné que les parlementaires restent à Montevideo et ont donc plus de difficulté pour se détacher de leurs activités nationales. « *La politique interne affecte beaucoup la présence des parlementaires au Parlasur. Le temps qu'ils peuvent lui dédier varie en fonction du poste qu'ils ont dans leur parlement national : plus le poste est important, moins ils ont du temps pour le Mercosur* »²⁹. L'Argentine et le Brésil forment les délégations avec le taux de présence le plus stable. Les représentants vénézuéliens sont les moins présents à cause de la distance géographique entre Caracas et Montevideo. Aussi, l'absence de droit de vote et l'incertitude quant à l'approbation de l'adhésion du pays au Mercosur n'encouragent-elles pas leur présence, qui a cessé en 2010. Un autre réflexe de l'adaptation institutionnelle des députés est l'augmentation du nombre de propositions approuvées par l'assemblée entre sa première et sa deuxième année (figure 6). « *Il y a ceux qui sont en train de chercher de l'assistance technique pour présenter leurs propositions, ce sont les députés qui sont de plus en plus impliqués* »³⁰. La diminution ultérieure de la quantité d'actes approuvés, ainsi que de la participation des parlementaires aux sessions plénières, s'explique par la période d'incertitude institutionnelle vécue par le Parlement entre 2009 et 2010.

Figure 6. Nombre d'actes législatifs ou non-législatifs approuvés par le Parlasur, 2007-2010



Source : calculs de l'auteur sur la base des procès-verbaux des sessions plénières du Parlasur.

²⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

³⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

La convergence idéologique est le deuxième élément identifiable dans le processus de socialisation politique au Parlasur. Toutefois, elle n'est pas le signe – comme l'on aurait pu l'imaginer dans le cas du Parlement européen – d'un fort support à l'intégration régionale. La convergence au Parlasur est embryonnaire et commence par un intérêt pour les questions régionales et une connaissance croissante du fonctionnement du Mercosur, de ses institutions et de ses politiques. Ce fait constitue une avance notable si l'on considère la méconnaissance de l'intégration régionale en Amérique latine, même parmi les élites politiques. *« En général, les parlementaires brésiliens, les députés et les sénateurs n'ont pas cette vision [de l'importance de l'intégration]. Ils ont une vision micro, pas une vision macro. Ceux qui commencent à participer au Parlement du Mercosur finissent par avoir une vision macro de l'importance du Mercosur [...]. Mais c'est un processus qui doit être construit et diffusé, nous en parlons peu-à-peu pour que les gens commencent à comprendre »*³¹. *« Ceux qui sont là ont une vision de l'importance de l'intégration. Le fait d'y être suppose déjà un compromis avec l'intégration. Peut-être que dans les parlements il y a une autre vision, mais ceux qui sont au Mercosur... je vois qu'il y a un clair compromis avec le Mercosur, son renforcement. Il y a un intérêt pour approfondir, vivre et élargir le Mercosur »*³². Ainsi, il est symptomatique que les parlementaires commencent à parler de l'intégration européenne employant des termes propres au Mercosur : *« les programmes européens de corrections d'asymétries, ils peuvent être beaucoup plus larges que les nôtres, mais ils sont tous des FOCEMs »*³³. Cette appropriation des mécanismes techniques et politiques de l'intégration est étroitement liée à une convergence idéologique plus profonde, dans la mesure où les députés sont de plus en plus confrontés à la nécessité d'exploiter les outils parlementaires pour influencer le cours de certaines politiques du Mercosur. *« Je vois à chaque fois plus [d'engagement]. À chaque session l'engagement des parlementaires est un peu plus important. Cela ne veut pas dire que le Parlement va résoudre tous les problèmes du Mercosur ni qu'il y a une législature idéale au Parlement, ils sont juste en train de s'engager de plus en plus. Autrement dit, la dynamique des réunions fait que les parlementaires utilisent plus*

³¹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

³² Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

³³ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

d'informations, plus de critères quant au processus d'intégration. Dans ce sens, le Parlement commence, lentement peut-être, à toucher les thématiques qui sont au cœur de l'intégration »³⁴.

La connaissance des mécanismes et des potentialités de l'intégration amène les parlementaires à offrir un support relatif à l'approfondissement du Mercosur : d'un côté, ils sont favorables à ce que le régionalisme peut apporter ; de l'autre, ils sont au courant des limites de leur action et des difficultés du processus. Peu nombreux sont ceux qui s'engagent effectivement à travailler pour renforcer l'institution, la logique corporatiste étant encore faible au Parlasur. En général, il y a une complicité et une coopération active entre les parlementaires d'une même délégation nationale que l'on ne trouve pas au niveau de l'assemblée. L'exception est l'Uruguay, où la forte tradition partisane amène les législateurs à coopérer avec des collègues étrangers plutôt qu'avec des collègues d'une ligne idéologique concurrente. L'organisation corporative est limitée, en outre, par la participation plus rhétorique qu'effective de certains parlementaires : *« les députés sont de plus en plus impliqués, mais il y a ceux qui lui accordent de l'importance [au Parlasur] pour une question de prestige, ils ne sont pas imprégnés par ce qu'est le Mercosur. Beaucoup le voient comme une position de prestige ».*

En somme, la progressive insertion des parlementaires dans les travaux du Parlasur est l'un des événements les plus marquants de la première année de l'assemblée. Puisque les groupes politiques ne sont pas encore tout à fait organisés et les délégations nationales n'ont pas une position formelle, ce sont les parlementaires, en tant qu'individus, les principaux agents au Parlasur. Chacun de ces députés et sénateurs, qui participent pour la première fois au processus transnational d'installation d'un parlement, se sont vus confrontés à la nécessité d'établir un règlement, d'organiser la présidence et de définir les lignes prioritaires d'action pour une assemblée en construction. Certes, quelques-uns d'entre eux avaient déjà participé à d'autres forums internationaux, mais les particularités de cette initiative restent évidentes si l'on regarde la fréquence des rencontres, la forte participation aux réunions et les rapports privilégiés avec le pouvoir exécutif. Ces éléments donnent aux parlementaires l'impression d'être en face d'un organe novateur, qui apporte toute une série de possibilités propres aux

³⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

innovations politiques, et les amènent dans un processus de socialisation où le côtoïement des différentes nationalités et la compréhension du fonctionnement réel de l'intégration sont les facettes les plus explicites.

6.1.2. L'installation concrète du Parlement et la définition des normes procédurales

Dès son inauguration, l'élaboration du règlement du Parlement était prioritaire. La session constitutive de Brasília en 2006 a établi une période de transition dans laquelle « des tâches administratives et de coordination » seraient mises en place afin de permettre l'installation effective du Parlasur³⁵. Dans ce contexte, une Commission des affaires institutionnelles a été créée et s'est réunie trois fois pour délibérer à propos du règlement. Un règlement provisoire a été voté lors de la première session pour la conduite des réunions jusqu'à l'approbation du règlement définitif. Lors de la deuxième session, en plus d'une Commission de l'agenda politique, les parlementaires ont institué une Commission du règlement formée par deux députés et deux sénateurs de chaque pays. Cette Commission s'est réunie quatre fois dans trois pays différents en l'espace d'un mois et demi pour arriver à la troisième session avec un projet de règlement. Ce projet a repris les dispositions présentées pour la Commission des affaires institutionnelles, les adaptant à la réalité d'un parlement régional et organisant les suggestions de modifications de chaque délégation.

Selon le rapporteur, les principales difficultés pour construire un texte consensuel découlaient des différentes cultures politiques en ce qui concerne le droit parlementaire et les termes linguistiques propres à chaque pays, ainsi que de la culture nationaliste qui ne favorise pas une perspective régionale sur les travaux du Parlasur³⁶. « *Le règlement n'est pas bon. [...] L'un des maux du Parlasur, que nous devons surpasser, c'est la culture du national. Chacun croit que son pays a le meilleur à offrir, le meilleur modèle de protocole, le meilleur modèle de règlement, que le sien a la meilleure culture juridique. Il y a des incompréhensions non seulement idéologiques mais aussi*

³⁵ Procès-verbal de la session constitutive, 14 décembre 2006, Brasília, p. 1.

³⁶ Dr. Rosinha, Compte rendu de la III^e session plénière, 25 juin 2007, Montevideo. p. 32.

juridiques, concernant la technique juridique. C'est pour cela que l'élaboration du Protocole constitutif, puis du règlement, a été si difficile »³⁷. « C'était très drôle, une fois une parlementaire argentine a dit : je pense que ce chapitre doit être comme ça. Et elle a présenté une photocopie de la procédure adoptée par l'Assemblée nationale de l'Argentine. C'était n'importe quoi. Le Parlasur est un parlement complètement différent des parlements nationaux »³⁸. Par ailleurs, un conflit politique interne en Argentine a compliqué les débats autour du règlement : un député d'opposition au gouvernement Kirchner, ne voulant pas quitter ses anciennes fonctions dirigeantes au Parlement, a tout fait pour retarder la finalisation du projet. « Au-delà d'une dispute entre les cultures nationales, il y avait aussi un conflit d'egos [...]. Il y a avait un truc très clair à cette époque, c'était la tentative argentine de ralentir le processus. Ce règlement est né aux forceps, parce que l'Argentine à l'époque essayait de bloquer le processus, c'est comme si ça ne les intéressait pas d'organiser les choses, d'avoir un parlement organisé [...]. Ils ne participaient pas aux réunions, ne respectaient pas les dates limites, embrouillaient, n'aidaient pas du tout »³⁹. « Ce député compliquait le processus tout le temps, arrivait en retard pour les réunions et voulait tout rediscuter. Après que la négociation fut finalisée il a voulu présenter une alternative, même au moment du vote il a été contre la position du rapporteur. [...] L'approbation du règlement a été la chose la plus difficile au monde. Si j'étais le rapporteur, après l'approbation du règlement j'aurais quitté le bureau, je serais resté tranquille, parce que c'était très difficile »⁴⁰.

Vu que le rapporteur du projet était brésilien, la rédaction du règlement est restée fondamentalement sous la responsabilité des assistants techniques du Congrès brésilien. En raison de la vision nationale des parlementaires quant aux procédures législatives, le résultat est un mélange des règlements des parlements nationaux qui adapte leurs dispositions à la réalité régionale. Le règlement du Parlement européen n'a été utilisé que comme une source secondaire, notamment pour la régulation des groupes politiques. « L'idée des groupes politiques est venue du Parlement européen [...] On a lu leur règlement dans la mesure du nécessaire, [pour voir] comment le Parlement

³⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

³⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

³⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁴⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

européen traitait cette question. La partie des groupes politiques, la question de stimuler la supranationalité, de stimuler les groupes pour faciliter les choses lorsque les groupes sont formés par plus d'un pays, n'est-ce pas ? »⁴¹. « On peut voir dans la rédaction du Protocole et du règlement qu'il y a des institutions qui s'en remettent aux institutions nationales. Et c'est normal que ça soit ainsi parce que ce sont les parlementaires nationaux qui les ont écrit et qui vont siéger au Parlement une fois que des élections libres seront organisées »⁴².

Selon le règlement approuvé, les périodes de session parlementaire sont organisées autour de quatre sous-périodes annuelles qui se déroulent du 15 février au 15 décembre⁴³. Le Parlement se réunit ordinairement une fois par mois et de façon extraordinaire dès que le président, le bureau, le CMC ou 25% des parlementaires le sollicitent. Le règlement prévoit aussi des sessions préparatoires au début de la première et de la troisième sous-période pour l'investiture des parlementaires et l'élection du bureau, ainsi que des sessions spéciales pour recevoir les chefs d'État et d'autres invités (tableau 26). Les dates des sessions ordinaires sont définies lors de la première session de chaque année, mais le calendrier est constamment changé en fonction des agendas politiques nationaux. Cette instabilité produit fréquemment l'annulation des réunions et la réalisation de moins d'une réunion de travail par mois, en moyenne (tableau 27). Le faible nombre de rencontres par an s'explique en outre par le fait que le Parlement peut cumuler une session ordinaire avec des sessions spéciale ou extraordinaire dans la même journée. La prépondérance des questions nationales est évidente aussi dans le choix des lundis pour la réalisation des sessions, afin que les parlementaires puissent retourner dans leurs chambres d'origine à partir de mardi, lors que « *délibèrent les commissions et la plénière [au niveau national], et nous ne pouvons pas faire sortir de la salle neuf députés et neuf sénateurs* »⁴⁴. Le quorum pour le début des réunions est fixé en un tiers des membres avec la représentation de tous les pays.

⁴¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁴² Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

⁴³ En Amérique du sud, la période entre décembre et février est habituellement celle des vacances.

⁴⁴ Aloizio Mercadante, Compte rendu de la II^e session plénière, 8 mai 2007, Montevideo. p. 50.

Tableau 26. Sessions plénières du Parlasur, 2007-2010

	Constitutive	Ordinaire	Extraordinaire	Spéciale	Préparatoire	Total
2006	1					1
2007		7	2	1		10
2008		8	2	2		12
2009		6	3	1	1	11
2010		7	2			9
Total	1	28	9	4	1	43

Source : calculs de l'auteur sur la base des procès-verbaux des sessions plénières du Parlasur.

Tableau 27. Nombre effective de sessions par an

2007	7
2008	9
2009	8
2010	8

Source : calculs de l'auteur sur la base des procès-verbaux des sessions plénières du Parlasur.

Le règlement organise le travail parlementaire autour de dix commissions (tableau 28). Compte tenu du nombre réduit de membres pendant la première année du Parlement, quelques parlementaires se sont prononcés en faveur d'un nombre moins important de commissions – cinq par exemple – afin de permettre un débat plus légitime au sein de chaque commission⁴⁵. Cependant, l'idée de la pluralité thématique a prévalu et le nombre de parlementaires dans chaque commission a été fixé par le bureau à un minimum de quatre et un maximum de douze, avec un équilibre en termes de nationalité. Cette composition peut être révisée au début de chaque année. Le règlement n'établit pas la périodicité des réunions des commissions. Elles se réunissent, en général, une fois par mois, dans la matinée qui précède la session plénière, mais la fréquence et la qualité du travail dans les commissions dépend, en grande partie, de l'implication de leur président et du support technique disponible pour leurs activités. Pendant la première année du Parlasur, les commissions n'avaient pas de secrétariat et les réunions avaient lieu de façon irrégulière.

⁴⁵ Aloizio Mercadante, Compte rendu de la III^e session plénière, 25 juin 2007, Montevideo. p. 27.

Tableau 28. Commissions du Parlasur

Affaires juridiques et institutionnelles
Affaires économiques, financières, commerciales, fiscales et monétaires
Éducation, culture, science, technologie et sport
Travail, politiques d'emploi, sécurité sociale et économie sociale
Développement durable, organisation territoriale, logement, santé, environnement et tourisme
Citoyenneté et droits de l'homme
Affaires intérieures, sécurité et défense
Infrastructure, transports, ressources énergétiques, agriculture, élevage et pêche
Budget et affaires internes

Source: article 69 du règlement du Parlasur.

Le Protocole constitutif établit que le Parlement sera assisté par un secrétaire parlementaire et un secrétaire administratif. La deuxième session du Parlasur a investi dans ces fonctions deux personnes proposées par des partis politiques : le secrétaire parlementaire de nationalité paraguayenne qui occupait déjà ce poste pendant la dernière année de la CPC, et un secrétaire administratif de nationalité uruguayenne ayant pour mission initiale de faciliter les contacts avec la mairie de Montevideo afin de trouver une solution pour la question du siège permanent du Parlement. Plus tard, deux autres secrétariats ont été créés, donnant suite au schéma intergouvernemental du Mercosur : un secrétariat de communication sociale du côté brésilien et un secrétariat de relations internationales de nationalité argentine. Le tableau 29 présente les fonctions des secrétariats, qui ne sont pas prévues dans le règlement.

Tableau 29. Secrétariats du Parlasur

Secrétariat parlementaire	Assistance administrative au travail des parlementaires, préparation des réunions, organisation de la documentation
Secrétariat administratif	Gestion logistique, financière, comptable et informatique
Secrétariat de communication sociale et relations institutionnelles	Contacts avec les institutions nationales et du Mercosur, les organisations sociales et la presse
Secrétariat de relations internationales	Contacts avec les parlements d'intégration et d'autres organisations régionales et internationales

Source : données récoltées par l'auteur sur la base du site web officiel du Parlasur (www.parlamentodelmercosur.org).

La structuration organisationnelle du Parlasur constitue une rupture symbolique entre la Commission parlementaire conjointe et le Parlement : en termes organisationnels, il n'y a pas de continuité identifiable entre une institution et l'autre. Si pendant une décennie la CPC a travaillé avec cinq fonctionnaires, le Parlement avait déjà plus de vingt employés à la fin de sa première année. Ce nombre augmente progressivement et doit être consolidé avec l'organisation d'un concours public international pour sélectionner des fonctionnaires, selon les dispositions du Protocole constitutif. La création des commissions thématiques permanentes contribue à la spécification fonctionnelle des membres et au développement de procédures routinières qui encadrent les besoins administratifs et techniques. Cette première phase relève donc une complexité organisationnelle et hiérarchique embryonnaire mais décisive, puisqu'il s'agit d'une caractéristique fondamentale des institutions solides et stables dans le temps.

6.1.3. Un parlement régional au sein du Mercosur : que peut-il faire ?

Une analyse combinée du Protocole constitutif et du règlement du Parlasur permet un panorama précis de ses fonctions (tableau 30). L'expression « pouvoirs » n'est pas la plus appropriée dans ce cas vu que le Parlement n'est pas un des organes décisionnels du Mercosur. En effet, l'assemblée est née avec un statut purement consultatif, sans capacité d'adopter des décisions contraignantes vis-à-vis des institutions du Mercosur. Même si c'était le cas, le Mercosur lui-même n'est pas capable d'imposer ses décisions aux États-membres, les normes devant toujours être internalisées dans les systèmes juridiques domestiques pour être efficaces. Malgré l'absence de pouvoirs au sens strict qui le caractérise, le Parlement a été doté de quelques fonctions de délibération, de contrôle et législatives qui n'avaient jamais été attribuées à un organe législatif dans le Mercosur. Pendant la première année cependant, ces fonctions ont été utilisées de façon très timide par les parlementaires, puisque dans un premier temps les questions liées à l'installation organique du Parlement étaient prioritaires.

Tableau 30. Fonctions du Parlasur

Délibération	<ul style="list-style-type: none"> - Le Parlement organise des réunions-débats et des séminaires avec des représentants de la société civile, de mouvements sociaux et de secteurs productifs. - Le Parlement peut conclure des accords de coopération ou d'assistance technique avec des organismes publics ou privés. Il organise des rencontres semestrielles avec le Forum consultatif économique et social à fin d'échanger des points de vue sur l'intégration régionale. - Le Parlement adopte des déclarations sur des thèmes d'intérêt général. - Le Parlement publie un rapport annuel sur la situation des droits de l'homme dans les pays du Mercosur.
Contrôle	<p>À fin de contrôler les institutions du Mercosur, le Parlement peut:</p> <ul style="list-style-type: none"> - recevoir un rapport annuel sur l'exécution du budget du Secrétariat du Mercosur ; - recevoir des pétitions des personnes physiques ou morales concernant les actes ou les omissions des institutions ; - demander par écrit des informations aux institutions du Mercosur, qui doivent être envoyés au Parlement dans un délai de 180 jours ; - inviter des représentants des institutions pour discuter les processus d'intégration ; - recevoir en session plénière les autorités de la présidence pro-tempore du Mercosur au début et à la fin de chaque semestre pour qu'elles présentent son plan de travail et une évaluation des activités développées ; - demander des avis consultatifs au Tribunal permanent de révision.
Législation	<p>Le Parlement dispose des instruments normatifs suivants :</p> <ul style="list-style-type: none"> - avis : opinions formelles sur les projets de loi présentés par le CMC. Si l'avis du Parlement est favorable, le projet bénéficie d'une procédure accélérée au sein des parlements nationaux ; - projets de loi : projets envoyés à l'appréciation du CMC ; - pré-projets de loi : projets envoyés aux parlements nationaux avec l'intention d'harmoniser la législation dans les États-membres ; - recommandations : propositions et suggestions aux organes décisionnels du Mercosur ; - rapports : études sur des questions spécifiques préparées par les commissions du Parlement ; - dispositions : règles relatives au fonctionnement interne du Parlement.

Source: données récoltées par l'auteur sur la base du Protocole constitutif et du règlement du Parlasur.

Dès l'installation du Parlement, ses membres ont réfléchi aux façons d'opérationnaliser ces fonctions. Lors de la deuxième session, le Parlement a adopté la Charte de Montevideo, qui insiste sur les valeurs démocratiques du Mercosur et sur la contribution du Parlement à la qualité et à l'efficacité des normes régionales⁴⁶. Lors de la session suivante, la Commission de l'agenda politique a présenté son rapport établissant les priorités politiques du Parlement. Le développement des relations avec le Conseil marché commun est une préoccupation des parlementaires dès les origines de l'assemblée : ils ont décidé de demander des rapports sur la situation du Mercosur aux

⁴⁶ Procès-verbal de la II^e session plénière, 8 mai 2007, Montevideo. p. 14-15.

quatre ministères des affaires étrangères, ainsi que d'accompagner l'agenda des sommets et d'inviter les ministres pour présenter le programme des présidences pro-tempore devant le Parlement⁴⁷. De même, la présidence uruguayenne du Parlasur, en 2007, a soumis à l'appréciation de l'assemblée un plan de travail, dans le but de « *planifier les objectifs centraux pour mettre au point nos actions et commencer à répondre en pratique à cette question que nous entendons dans nos sociétés : à quoi sert le Parlement du Mercosur ?* »⁴⁸. Parmi les priorités, ce plan met l'accent sur la nécessité d'explorer les capacités législatives du Parlasur et de discuter la notion de souveraineté afin de stimuler la délégation de certains pouvoirs à la sphère régionale.

En dépit de l'adoption de directives politiques ambitieuses, la pratique au Parlasur n'a pas correspondu à ce qui était prévu dans les textes. Deux questions particulièrement sensibles et qui mobilisaient l'attention des pouvoirs exécutifs en 2007 n'ont pas été traitées en profondeur au sein de l'assemblée : l'adhésion du Venezuela au Mercosur et le conflit entre l'Argentine et l'Uruguay à propos de l'installation d'industries de cellulose aux bords du fleuve Uruguay. Des députés uruguayens du Parti National ont essayé, de façon répétée mais sans succès, d'inclure ces thématiques dans l'agenda du Parlement⁴⁹. Les forces majoritaires ont refusé de débattre de ces questions en raison de leur soutien aux positions idéologiques adoptées par les pouvoirs exécutifs. Il en a résulté un éloignement formel du Parlasur des sujets qui correspondaient aux discussions centrales du Mercosur à l'époque. Par ailleurs, le comportement des députés lors de visites des ministres renforce la perspective d'une assemblée à l'autonomie limitée. Lors que le ministre paraguayen est venu présenter son rapport au Parlement en 2007, une discussion a été suscitée parmi les parlementaires à propos du conflit entre l'Argentine et le Paraguay quant aux obstacles à la libre-circulation de marchandises. Quelques parlementaires se sont prononcés contre le débat, considérant que le Parlement ne pouvait pas contraindre un membre de l'exécutif à répondre à ses questions. « *Ce mécanisme de rendre des comptes va se transformer en piège pour les gens si après la présentation du ministre on peut lui poser des questions ou solliciter*

⁴⁷ Disposition 4/2007 du Parlasur.

⁴⁸ Roberto Conde, Iniciativa para la discusión política del plan de trabajo del Parlamento del Mercosur, Procès-verbal de la IV^e session plénière, 6-7 août 2007, Montevideo. p. 11-16.

⁴⁹ Compte rendu de la III^e session plénière, 25 juin 2007, Montevideo. p. 86-94 ; Procès-verbal de la V^e session plénière, 3 septembre 2007, Montevideo. p. 2.

qu'il approfondisse sur un sujet spécifique. Au bout du compte, la présidence ne viendra plus rendre des comptes au Parlement ou elle le fera par écrit pour éviter cette situation »⁵⁰. État donné que le Protocole constitutif ne détaille pas ce point, les parlementaires auraient pu l'interpréter de façon à élargir leurs compétences, mais ils ont choisi de ne pas le faire et ont, en même temps, soutenu la légitimité des gouvernements à violer une norme régionale si le Parlement se montre trop exigeant. Par conséquent, après l'exposé du ministre uruguayen, dans la session suivante, il n'y a pas eu de commentaires⁵¹. Un an après, le ministre brésilien a accepté de débattre avec les parlementaires suite à une demande du président du Parlasur⁵². Cela a représenté un tournant dans l'interaction avec les présidences du Mercosur, puisqu'après la réponse positive du ministre brésilien les autorités ne pouvaient plus se refuser à discuter avec le Parlement⁵³.

Néanmoins, ce changement n'a pas modifié le bilan de l'usage des fonctions du Parlasur pendant la première phase de ses activités. Les défis relevant de l'autonomie et de la fonctionnalité de l'assemblée n'ont pas été traités par les parlementaires, qui se sont concentrés sur d'autres thèmes jugés prioritaires, telle que la structuration organique de l'assemblée. Cela n'a pas découlé d'une stratégie précise mais est plutôt le résultat d'un processus précaire d'installation, où tout était à construire avec des ressources humaines et financières faibles, voire inexistantes. Malgré les besoins urgents du Parlement, l'autonomie et la fonctionnalité constituent des critères d'institutionnalisation aussi indispensables que les autres, vu qu'ils s'alimentent mutuellement. La socialisation et la complexité organisationnelle avancent seulement jusqu'à un certain point si l'institution n'est pas autonome ou si elle n'a pas de fonctions précises dans le système politique. Les membres du Parlasur semblent avoir compris cette réalité et ont commencé, à partir de 2008, à jouer de plus en plus avec leurs attributions, même si cet essai ne leur a pas permis de surpasser la logique nationale, dans laquelle les pouvoirs exécutifs ont une prépondérance peu contestée.

⁵⁰ Roberto Fabián Ríos, Compte rendu de la III^e session plénière, 25 juin 2007, Montevideo. p. 23.

⁵¹ Compte rendu de la V^e session plénière, 3 septembre 2007, Montevideo. p. 37-41.

⁵² Compte rendu de la XII^e session plénière, 18 août 2008, Montevideo. p. 14.

⁵³ Dans le cas du Parlement européen, le Conseil a également accepté de répondre aux questions parlementaires même si rien n'était prévu dans les traités (seulement la Commission était obligée à le faire). Cela a contribué au développement des activités de contrôle-information du PE, qui comprennent en outre le droit de se voir communiquer des rapports sur les activités du Conseil et d'auditionner les ministres qui exerçaient sa présidence. COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, op. cit.*, p. 177.

6.2. Les limites de l'institutionnalisation externe : le manque d'autonomie et de compétences

L'élection directe des représentants paraguayens a eu un double impact sur le Parlasur : d'une part, le Paraguay a élu 18 membres, ce qui a réactivé le débat sur le nombre de députés attribué à chaque pays ; d'autre part, les nouveaux élus ne font qu'être parlementaires du Mercosur, ce qui a précipité la discussion sur l'approfondissement des compétences de l'assemblée. Les travaux au Parlasur pendant la période qui commence en avril 2008 ont donc porté sur ces sujets sensibles pour un parlement inséré dans une organisation intergouvernementale et asymétrique comme le Mercosur. La première partie de cette section examine la conduite des élections au Paraguay et la naissance d'un nouveau groupe d'acteurs : la première délégation nationale élue au suffrage universel (6.2.1). La complexité et la socialisation au Parlement ont continué à progresser pendant cette deuxième période, surtout grâce à la consolidation du travail dans les commissions et au renforcement du personnel (6.2.2). Mais l'impact central de cette phase concerne l'utilisation croissante des pouvoirs du Parlement, qui commence à connaître et à exploiter ses capacités de délibération, contrôle et législation (6.2.3). Pourtant, cet essai est limité par des contraintes extérieures découlant de la force des pouvoirs exécutifs dans le Mercosur. Ces restrictions dans la fonctionnalité et dans l'autonomie de l'assemblée ont contribué à la semi-stagnation des activités qui s'est produite à partir de juillet 2009, lorsque les parlementaires ont compris qu'il serait très improbable d'arriver à concilier le besoin d'une composition proportionnelle pour les pays les plus grands, les demandes paraguayennes pour des institutions supranationales et les intérêts des gouvernements.

6.2.1. Le suffrage inattendu au Paraguay

Déjà pendant la première année du Parlement deux délégations ont substitué leurs membres : l'Argentine, à la suite des élections législatives d'octobre 2007, et le Paraguay, qui a organisé le suffrage au Parlasur de manière concomitante aux élections

présidentielles et législatives d'avril 2008. Néanmoins, la composition politique des délégations n'a pas été substantiellement modifiée, vu qu'en Argentine le parti au gouvernement a conservé sa majorité et, au Paraguay, les forces politiques traditionnelles de droite ont obtenu une fois encore le plus grand nombre de sièges, même aux élections régionales. Le principal changement est intervenu au niveau national : le Paraguay a élu un président de gauche, mettant fin à une période de soixante ans de gouvernement du Parti Colorado. Cependant, dépourvue d'une majorité au congrès, cette présidence a du faire face à des difficultés de gouvernabilité et n'a pas pu influencer de façon significative le positionnement de la droite au Parlasur.

Au Paraguay, les élections législatives sont régies par un scrutin proportionnel de liste à la plus forte moyenne selon la méthode d'Hont⁵⁴. Les élections d'avril 2008 ont désigné le président et le vice-président de la république, les sénateurs, les députés, les gouverneurs de département, les conseillers départementaux ainsi que les parlementaires du Mercosur. Plus de douze listes se sont présentées, les candidats du Parti Colorado obtenant la majorité des voix au Parlasur, suivis du Parti Liberal Radical Authentique qui appuyait le candidat élu à la présidence, Fernando Lugo (tableau 31).

Tableau 31. Résultat des élections au Paraguay pour le Parlasur en 2008, par parti

Listes et partis	Votes	Pourcentage
1 ANR, Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado	564.458	30,15%
2 PLRA, Partido Liberal Radical Autentico	498.529	26,63%
3 ADT, Alianza Democrática Tricolor	28.435	1,52%
4 PPS, Partido País Solidario	9.500	0,51%
7 UNACE, Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos	332.880	17,78%
8 PPQ, Partido Patria Querida	102.055	5,45%
9 PEN, Partido Encuentro Nacional	17.331	0,93%
10 PB, Partido Blanco	8.603	0,46%
11 P-MAS, Partido del Movimiento al Socialismo	10.361	0,55%
33 PUP, Partido de la Unidad Popular	7.038	0,38%
99 MPT, Movimiento Popular Tekojoja	111.250	5,94%
100 PDP, Partido Democrático Progresista	19.850	1,06%
Autres	28.554	1,53%

Source : Justice électorale du Paraguay (www.tsje.gov.py/e2008/pdf/2008_resultados.pdf).

⁵⁴ Article 258 du Code électoral paraguayen (loi 834/96).

Le vote n'est pas obligatoire et pourtant la participation a atteint au 65.64% des électeurs habilités à voter, un taux stable en comparaison avec les suffrages organisés depuis le retour à la démocratie en 1989⁵⁵. Le nombre total de votants pour les parlementaires du Mercosur a été équivalent au nombre de votants pour les autres fonctions nationales et légèrement supérieur au nombre de votants pour les élections départementales. Par contre, le nombre de votes blancs et nuls est plus important que pour toutes les autres fonctions, à l'exception des conseils départementaux où le taux de votes nuls est presque équivalent à celui du Parlasur (tableau 32). Cela indique que les citoyens étaient plus réticents quant au vote pour leurs représentants au niveau du Mercosur qu'ils ne l'étaient pour élire leurs représentants nationaux. On peut donc faire l'hypothèse que le taux de participation relativement élevé aux premières élections pour le Parlasur s'explique par la concomitance des élections présidentielles et législatives nationales, comme c'est le cas dans l'Union européenne. Le détachement entre les deux événements, prévu par le Protocole constitutif du Parlasur, produira probablement une diminution de la participation aux élections régionales.

Tableau 32. Participation aux élections paraguayennes de 2008

Parlementaires du Mercosur		
Bulletins blancs	89.779	4,80%
Bulletins nuls	43.589	2,33%
Total de votes	1.872.212	
Président		
Bulletins blancs	38.485	2,05%
Bulletins nuls	27.818	1,48%
Total de votes	1.874.127	
Sénateurs		
Bulletins blancs	73.135	3,91%
Bulletins nuls	45.122	2,41%
Total de votes	1.872.560	
Députés		
Bulletins blancs	62.070	3,31%
Bulletins nuls	41.871	2,24%
Total de votes	1.872.663	
Gouverneurs		

⁵⁵ Justice électorale du Paraguay, disponible sur <http://www.tsje.gov.py/e2008/>, accès le 10 octobre 2010.

Bulletins blancs	45.576	2,82%
Bulletins nuls	30.188	1,87%
Total de votes	1.613.679	
Conseils départementaux		
Bulletins blancs	72.138	4,47%
Bulletins nuls	37.891	2,35%
Total de votes	1.612.372	

Source : Justice électorale du Paraguay (www.tsje.gov.py/e2008/pdf/2008_resultados.pdf).

En effet, la campagne électorale pour le Mercosur a témoigné d'un manque de connaissance populaire des objectifs et réussites de l'intégration régionale. *« C'était difficile, les candidats au Parlement du Mercosur ont fait beaucoup d'efforts parce qu'ils devaient presque faire une campagne supplémentaire pour expliquer ce qu'est le Parlasur. Et expliquer non seulement le Parlement mais aussi le Mercosur, et avant ça ce qu'est un système d'intégration en langage populaire, après ce qu'est le Mercosur et après à quoi sert le Parlement du Mercosur. [...] Cela devait arriver à des niveaux différents, comment dire... comme le public était différent, à un secteur limité de la population on pouvait expliquer comment un système d'intégration, [...] à des commerçants, à des petits producteurs il fallait utiliser un autre langage, et aux consommateurs un autre langage. Chaque secteur avait des nécessités différentes »*⁵⁶. *« Beaucoup ne comprenaient pas, beaucoup ne voyaient pas à quoi ça sert, même maintenant... c'est pour ça qu'on veut former les gens, offrir des cours, organiser des débats, des conférences au niveau des universités pour que les gens comprennent la nécessité de penser non seulement en tant que pays mais aussi comme un groupe des pays qui veut faire face aux défis ensemble »*⁵⁷. Non seulement la population, mais aussi les partis politiques, les candidats et leurs assistants ont commencé à mieux connaître le Mercosur afin d'élaborer leurs propositions. *« [À la commission pour le Mercosur du Congrès paraguayen] on faisait beaucoup de copies aux différents partis politiques de tout ce qu'ils demandaient, le Protocole, ce qu'est le Mercosur, ses fonctions, ses principes, etc »*⁵⁸. La campagne s'est centrée sur deux sujets principaux : la renégociation des traités d'Itaipu et Yacyretá, les centrales hydroélectriques que le

⁵⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

⁵⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Montevideo, mars 2009.

⁵⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

Paraguay partage respectivement avec le Brésil et l'Argentine, et la consolidation de la libre circulation au Mercosur. *« En général, le dénominateur commun des parlementaires paraguayens était la nécessité de défaire l'injustice historique que nous, les Paraguayens, croyons qui se passe à Itaipu et Yacyterá. [...] C'était le slogan de la liste qui a gagné. Et aussi le non-respect au Traité d'Asunción, surtout en ce qui concerne la libre-circulation des marchandises, personnes, services, facteurs de production, etc. Depuis l'année 1991, c'est bientôt son anniversaire [18 ans], ainsi que le non-respect du traité d'Asunción arrive à l'âge de la majorité civile »*⁵⁹.

La méconnaissance des électeurs à propos du Parlasur a été aggravée par la vitesse avec laquelle les congressistes paraguayens ont décidé d'organiser le suffrage : la modification de la loi électorale a été votée par les deux chambres et ratifiée par le président en moins de soixante jours. Si les élections ont motivé la discussion au niveau de la société et de la classe politique autour du nouveau parlement, le sujet n'était pas encore bien développé au point de permettre un débat politique mûr sur les possibilités ouvertes par le Parlasur. *« Nous pouvons bien cacher le jeu [le fait que les parlementaires seront élus directement], et c'est ce que nous allons chercher, non ? Nous l'approuvons de façon plus ou moins confuse pour que ça passe et après que c'est fait personne ne peut plus rien dire »*⁶⁰. Les raisons de l'organisation rapide du suffrage ont un rapport avec le débat sur la proportionnalité au Parlasur : élire 18 parlementaires signifiait affirmer un nombre de députés que le Paraguay risquait de perdre après la décision sur la composition proportionnelle de l'assemblée. En effet, pendant l'année 2007 la délégation paraguayenne n'a pas voulu traiter cette question, et à la fin de l'année ils ont obtenu l'accord des autres délégations pour que le sujet ne soit repris qu'en avril 2008, après les élections internes au Paraguay. *« Nous, en toute bonne foi, nous les avons cru. Et qu'est-ce que cela a engendré ? Cela a engendré une décision unilatérale du Paraguay en faveur d'un nombre auquel ils n'ont pas droit, il n'y a rien qui dit qu'ils sont 18, on ne trouve ça nulle part. Ça peut se faire, mais ce n'est pas écrit »*⁶¹.

⁵⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

⁶⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

⁶¹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

Le suffrage universel au Paraguay a constitué à la fois une bonne et une mauvaise nouvelle pour les acteurs les plus impliqués dans la construction du Parlasur. D'une part, il s'agissait du début de la concrétisation d'une des caractéristiques les plus souhaitées pour l'assemblée ; de l'autre, l'élection a été préparée de façon unilatérale, sans concertation avec le Parlement sur son temps et ses conditions. Cet événement a entamé la rapide mise à l'agenda de la discussion sur la proportionnalité, qui est devenue une sorte de question d'honneur pour les parlementaires mécontents avec le comportement des Paraguayens. Par conséquent, cela a suscité un certain isolement de la délégation paraguayenne, qui se battait avec toutes les autres pour éviter le changement de la composition paritaire du Parlement. Ce contexte a renforcé l'union et le sentiment de nationalité dans les délégations où les traditions partisans sont faibles, comme le Paraguay et le Brésil ; dans le même temps, il a stimulé le rapprochement de parlementaires de nationalités différentes autour d'une même position favorable à la proportionnalité.

6.2.2. La formalisation du travail parlementaire au sein des commissions

La complexité organisationnelle du Parlasur a continué à s'accroître pendant la deuxième phase. En mars 2008, le Parlement employait déjà 24 fonctionnaires, nombre qui a augmenté de 50% en un an et qui, selon les prévisions, devait arriver à 34 en 2009. La plupart des nouveaux employés ont été rattachés aux secrétariats administratif et parlementaire : dans le premier cas, ils contribuent à la gestion comptable et financière, ainsi qu'à la supervision des systèmes informatique, téléphonique, de courrier et de surveillance ; dans le second, ils sont responsables de l'organisation du travail des commissions. Les secrétariats de communication et de relations internationales ont aussi reçu de nouvelles ressources, qui ont surtout été employées pour améliorer la communication des activités du Parlement : création d'un site web, activités sur Facebook et Twitter, accompagnement quotidien des reportages sur le Mercosur publiés dans les médias latino-américains, élaboration mensuelle d'un recueil des thèmes qui seront traités lors des séances plénières. Pourtant, l'augmentation du personnel n'a pas été accompagnée par une réforme de l'infrastructure disponible : le

Parlement a continué à occuper six petits bureaux dans le bâtiment du Secrétariat du Mercosur.

Les nouveaux contrats ont été possibles suite à la définition de l'apport budgétaire de chaque pays. Selon le Protocole constitutif, le Parlement approuve son budget qui doit être partagé entre les États membres proportionnellement à leur produit intérieur brut. Pourtant, avant la mise en place de la composition proportionnelle, chacun des quatre États apportait le même montant, correspondant à un quart du budget. Le budget pour 2008 a été fixé en US\$ 1.026.936⁶² ; pour 2009, le montant s'est élevé à US\$ 1.573.019⁶³ et pour 2010 il a été fixé en US\$ 1.826.073⁶⁴. Malgré les retards fréquents et les paiements incomplets⁶⁵, ces budgets ont eu un impact sur la structure du Parlasur. Un des effets les plus visibles a été l'organisation des commissions, qui sont restées presque inactives la première année du Parlement, compromettant le travail parlementaire. *« Je pense qu'il est fondamental d'avoir un calendrier propre pour le fonctionnement des commissions. Là nous sommes en train d'approuver des projets, des résolutions et des déclarations sur des thèmes qui nous ont été soumis le jour même de nos réunions. Malgré l'importance de ces thèmes, [...] ils ne peuvent pas être appréciés en profondeur si on ne les connaît que dans la journée de la session plénière. Ça serait plus normal et naturel que l'ordre du jour soit rempli par de questions qui ont déjà été traitées dans les commissions »*⁶⁶. Le travail des commissions a ainsi connu un nouveau rythme avec l'embauche de quelques fonctionnaires en novembre 2008 : la majorité a établi des réunions mensuelles, où les propositions des parlementaires sont analysées avant d'être envoyées en plénière. Au-delà des rapports, les commissions ont commencé à organiser des réunions-débats, des séminaires et d'autres initiatives qui mobilisent le Parlement, telles que des réunions et des visites à d'autres organes du Mercosur. *« J'ai commencé en novembre et nous avons fait un plan de travail, et dans ce plan nous avons prévu la participation de la société civile et une ouverture des activités de la commission. Nous avons fait une liste d'organisations internationales et d'ONGs qui pourraient s'intéresser à notre thématique afin de les inviter à participer et de leur*

⁶² Recommandation 1/2007 du Parlasur.

⁶³ Disposition 38/2008 et recommandation 6/2008 du Parlasur.

⁶⁴ Disposition 20/2009 du Parlasur.

⁶⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁶⁶ Geraldo Mesquita Júnior, parlementaire du Mercosur. Compte rendu de la VIII^e session plénière, 31 mars 2008, Montevideo. p. 58.

envoyer l'ordre du jour de la commission. [...] Nous avons aussi fait un rapport des activités de la commission depuis 2007, c'est intéressant car les gens peuvent connaître ce que nous discutons pour pouvoir participer aux réunions »⁶⁷. « *Le travail en commission, c'est ça qui a fait marcher le Parlasur* »⁶⁸. Par ailleurs, le Parlement a mis en place de commissions temporaires pour travailler avec des thématiques précises. Cinq commissions de ce genre étaient actives en 2008 – les commissions de la fièvre aphteuse, de la violence contre les membres des associations de paysans au Paraguay, de la situation des institutions du Mercosur, des crimes sur internet et du trafic de personnes.

Pourtant, ce développement a été limité puisque chaque assistant était responsable de la supervision de plus d'une commission ou cumulait l'accompagnement d'une commission du Parlasur avec sa fonction dans un parlement national. Au début, il n'y avait que quatre assistants pour dix commissions : « *un assistant par pays, pour aider les commissions présidées par son pays* »⁶⁹. La structure restreinte et l'organisation de cette structure autour des groupes nationaux révèlent le manque d'autonomie du Parlasur : que ce soit pour les fonctionnaires des parlements nationaux qui s'occupaient des commissions au parlement régional, ou pour les nouveaux assistants, la vie nationale était la priorité. Ce n'est pas surprenant que la régularité et l'efficacité du travail en commission dépendent beaucoup de la motivation personnelle des présidents. En général, la moitié des commissions présente un rythme régulier de travail, l'autre moitié ne faisant que trois ou quatre réunions par an.

Malgré ces limites, la structuration des commissions a eu un impact sur l'institutionnalisation du Parlasur à trois titres. Premièrement, la division thématique a obligé le Parlement à organiser les sujets à traiter et à définir les procédures pour leur traitement, rationalisant le travail parlementaire. Les questionnements qui ont été soulevés, par exemple, sur les critères de distribution des projets et sur la procédure à suivre dans les commissions (désignation du rapporteur, publicité des réunions, etc) ont contribué à la systématisation des activités et à la consolidation d'une dynamique de travail propre au Parlasur. Deuxièmement, la définition des tâches qui doivent être

⁶⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

⁶⁸ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Montevideo, mars 2009.

⁶⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

exécutées par les commissions peut contraindre, dans certains cas, les parlementaires à travailler. Pour ceux qui ont envie de s'impliquer, la liste d'activités à accomplir peut les aider à choisir les chemins initiaux. Cela a été le cas de la Commission des affaires juridiques et institutionnelles, qui a fixé la réforme du Tribunal permanent de révision comme sa priorité après un rapprochement avec la structure et les juges du Tribunal, selon ce qui était prévu par le règlement du Parlement. En troisième lieu, les commissions permettent l'exercice de la compétition politique autour de la procédure législative, les présidents et les secrétaires de commission apparaissant comme des nouveaux acteurs dans la définition politique des priorités. « *Dans la commission, [le projet législatif] est inscrit à l'agenda quand le président le veut, le président et le secrétaire de la commission sont les personnes qui décident. Il y a donc un rôle important pour le secrétaire de la commission et sa position politique, il peut retenir le projet* »⁷⁰.

Les commissions ont constitué un laboratoire rapprochant les parlementaires et les fonctionnaires des contenus qui peuvent être traités par le Parlement. Néanmoins, face au manque de pouvoirs concrets de l'assemblée, ce travail a parfois été marginalisé au profit de l'action nationale. C'est le cas aussi des quatre secrétariats du Parlement : dans l'attente de l'organisation d'un concours, les postes sont partagés parmi les nationalités et chaque secrétaire accomplit, au-delà des fonctions réglementaires, des fonctions d'information et de support technique pour sa délégation. Ainsi, chaque secrétariat du Parlasur représente une source fiable à Montevideo pour les équipes nationales travaillant à Buenos Aires, à Brasília ou à Asunción. Dans la pratique, les secrétaires cumulent la fonction de secrétaire avec celles d'assistant de la vice-présidence correspondante à son pays et d'assistant du chef de sa délégation, agissant comme des ambassadeurs de leur pays au sein du Parlasur. Cela affecte le niveau d'interaction entre les fonctionnaires, l'incorporation de la perspective régionale et, par conséquent, la direction de l'influence politique, qui favorise l'intérêt national. « *La plupart du temps, ces fonctionnaires sont choisis par un parti politique ou par un parlementaire de leur délégation. Donc le travail des fonctionnaires devient aussi un travail politique. C'est-à-dire qu'il s'agit de maintenir sa délégation, son parlementaire, son parti informé de ce qui se passe au jour le jour ici. [...]* Parfois pour l'administration cela n'est pas

⁷⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

toujours positif, parce que le conflit politique prend le pas sur l'intérêt de l'administration, l'intérêt public, et paralyse certaines actions institutionnelles qui pourraient être développées »⁷¹. « L'esprit d'amitié, de partenariat, cela n'existe plus. [La vision du régional] s'est perdue aussi. Et nous ne le faisons pas, parce que c'est un exercice, à moi aussi ça m'a pris du temps pour prendre cette habitude. Nous ne pouvons pas prétendre qu'un parlement si neuf, avec tous les gens qui s'y sont incorporés, puisse avoir une vision régionale. La perspective pour y arriver demande une pratique, un apprentissage, mais justement, ils ne sont pas en train d'entraîner les gens dans cette vision, alors c'est très compliqué. Autrement dit, avoir un parlement avec la même logique du Secrétariat du Mercosur, cela ne sert à rien »⁷².

Par ailleurs, si les bas salaires génèrent une surreprésentation de la nationalité uruguayenne en raison des coûts élevés de déménagement à Montevideo pour les étrangers, les nominations politiques affectent la qualification technique des fonctionnaires et les protègent dans le poste. « *Nous avons eu des fonctionnaires qui contrefaisaient des contrats, c'est vraiment très grave. Nous ne les avons pas virés ni envoyés à la police parce que ce n'était pas bien au début du Parlement. [...] Et comme ils sont des fonctionnaires nommés politiquement, ils sont protégés »⁷³. « [Il n'y a pas] de transparence et de visibilité [...], tout se fait de sorte que peu de gens puissent accéder et connaître l'information. C'est terrible »⁷⁴. « Il y a toujours eu une très importante concentration d'information au Secrétariat parlementaire. Au début, nous sentions qu'il y avait des problèmes pour défaire cette concentration d'information, pour diffuser cette information qui est publique »⁷⁵. Si d'une part on peut constater une routinisation graduelle du travail parlementaire, de l'autre elle fait face à des obstacles sérieux. La compétition au nom de l'intérêt national ne contribue pas au développement autonome du Parlasur ni au renforcement de son organisation hiérarchique et fonctionnelle, vu que les décisions sont prises, en dernière instance, par des acteurs nationaux désengagés de leurs compromis avec l'institution.*

⁷¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

⁷² Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁷³ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

⁷⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁷⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

6.2.3. *Un parlement sans pouvoir, une plateforme politique prometteuse*

Si l'autonomie du Parlasur n'a pas beaucoup progressé pendant la deuxième phase, la même chose ne peut pas être dite des fonctions exercées par l'assemblée. Surtout à partir de la moitié de 2008, le Parlement a mis en place plusieurs activités relatives à ses fonctions de délibération, de contrôle et législatives. Les moyens de délibération se sont multipliés et les parlementaires ont fait des efforts dans le sens d'un rapprochement avec les citoyens et les organismes internationaux. Quelques tâches de contrôle se sont consolidées, comme le rapport présenté par les présidences pro-tempore du Mercosur devant le Parlement. Certains actes législatifs ont vu leur nombre augmenter plus de six fois de 2007 à 2008. Pourtant, la fonctionnalité du Parlasur reste limitée par l'esprit de son Protocole constitutif : le Parlement n'a qu'un rôle consultatif et ne fait pas partie des institutions avec un pouvoir de décision au sein du Mercosur. En général, les initiatives parlementaires se heurent face aux pouvoirs exécutifs, qui détiennent le dernier mot sur les politiques régionales.

La délibération constitue la fonction la plus utilisée au Parlasur grâce à l'absence de coût politique : en général, le contrôle des comptes de l'exécutif, par exemple, est plus susceptible de générer des conséquences néfastes pour les parlementaires qu'une simple déclaration, un séminaire ou une réunion-débat. Les déclarations sont l'instrument juridique le plus adopté par l'assemblée, après les dispositions internes sur son fonctionnement. De 6 déclarations en 2007, ce nombre s'est élevé à 26 en 2008 pour se stabiliser à 14 en 2009 et à 25 en 2010, totalisant une moyenne de 1,7 déclaration par session plénière⁷⁶. Les déclarations du Parlasur touchent une grande variété de sujets, des négociations au sein de l'OMC à la souveraineté argentine sur les Îles Malouines, en passant par des questions environnementales et de santé. La prépondérance des thèmes internationaux ou relatifs à la politique externe des pays du Mercosur est évidente : d'une part, le Parlement du Mercosur correspond, dans l'imaginaire de quelques parlementaires, au bon endroit pour traiter ces sujets ; d'autre part, cela diminue encore plus le coût politique de la délibération, puisque les

⁷⁶ Source : calculs de l'auteur sur la base des procès-verbaux des sessions plénières du Parlasur.

déclarations portant sur les relations internationales ont moins d'impact interne qu'une déclaration critiquant une politique publique ou une décision adoptée par le GMC.

Au delà des déclarations écrites, les réunions-débats et les séminaires constituent un instrument de délibération de plus en plus utilisé par le Parlasur (tableaux 33 et 34). Ils contribuent à la construction d'une signification sociale pour l'assemblée, vu qu'ils réunissent des organisations sociales et économiques, des représentants des gouvernements et des spécialistes à fin de débattre et évaluer le déroulement des politiques envers des secteurs sensibles aux yeux des parlementaires. Ces pratiques se trouvent encore dans une phase initiale, vu qu'elles restent centralisées à Montevideo et n'arrivent pas à toucher la totalité des acteurs impliqués autour de la question dans tous les États membres. Néanmoins, elles révèlent les efforts du Parlement pour créer un ancrage social indispensable à son autonomie et commencent à avoir un impact sur certaines politiques, dans la mesure où elles légitiment les actions des parlementaires dans la sphère nationale et exercent une pression sur les gouvernements, surtout dans les pays les plus petits dans lesquels le Mercosur est mieux connu. *« Ce qui peut faire le Mercosur, le Parlement du Mercosur, pour chacun de nos pays est très bien. L'expérience que nous avons eu avec les assassinats des paysans paraguayens, nous avons pu aider... qu'est-ce que nous avons fait ? Nous sommes allés au Paraguay, nous avons fait une réunion-débat où nous avons vu comment le sujet était traité, comment chaque pays enquêtait sur les morts de paysans. Nous avons vu, bon, mais en Uruguay on fait ça, au Brésil on fait autre chose, en Argentine on fait comme ça. Avec cette information, nous avons fait un rapport dans lequel nous disions au Paraguay qu'ils pourraient essayer telle ou telle solution pour commencer à résoudre le thème. Le Paraguay a non seulement participé à la réunion, y étaient le gouvernement, le judiciaire, l'exécutif, le pouvoir législatif, les ONG, mais ils ont aussi commencé à prendre des mesures bien avant que nous ayons rendu le rapport, parce qu'ils avaient déjà accepté quelques conseils. [...] Le même gouvernement qui était contre une solution pour le conflit était ouvert à écouter qu'elle pourrait être la solution. [...] Je pense que si nos pays sont ouverts à chercher des solutions à leurs problèmes en*

contrastant les solutions appliquées dans les pays de leur entourage, c'est fantastique »⁷⁷.

Tableau 33. Réunions-débats organisées par le Parlasur

Violence contre les associations des paysans au Paraguay	26 août 2008	Asunción
Droits de l'homme	4 septembre 2008	Brasília
Droits de l'homme	3 novembre 2008	Asunción
Droits de l'homme	14 novembre 2008	Buenos Aires
Droits de l'homme	26 novembre 2008	Montevideo
Déclaration des droits sociaux et du travail du Mercosur	28 novembre 2008	Montevideo
Centrale hydroélectrique d'Itaipu	29 novembre 2008	Montevideo
Sécurité alimentaire	19-20 mai 2009	Pelotas
Transports routiers dans le Mercosur	11 juillet 2009	Porto Alegre
Droits de l'homme	28 septembre 2010	Asunción
Droits de l'homme	25 octobre 2010	Buenos Aires
Droits de l'homme	29 novembre 2010	Brasília
Droits de l'homme	9 décembre 2010	Montevideo

Source: données récoltées par l'auteur (liste non-exhaustive).

Tableau 34. Séminaires organisés ou co-organisés par le Parlasur

Coopération avec l'Union européenne	18-20 novembre 2007	Montevideo
Intégration énergétique	9-11 octobre 2008	Caracas
Aquifère Guarani	28 novembre 2008	Montevideo
Coopérativisme	18 décembre 2008	Montevideo
Sécurité routière	10 juillet 2009	Porto Alegre
Violence domestique	27 juillet 2009	Montevideo
Politique urbaine	20 octobre 2009	Buenos Aires
Travail domestique	16 novembre 2009	Montevideo
Communication et visibilité du Parlasur	30 novembre-2 décembre 2009	Montevideo
Sources renouvelables d'énergie	19 mars 2010	Florianópolis
Migration	22 mars 2010	Montevideo
Migration	15 octobre 2010	Montevideo

Source: données récoltées par l'auteur (liste non-exhaustive).

Le nombre de réunions sur les droits de l'homme s'explique par une disposition du Protocole constitutif qui établit que le Parlement doit publier annuellement un

⁷⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Montevideo, mars 2009.

rapport sur la situation des droits fondamentaux dans les pays du Mercosur. Cette tâche a été déléguée à la Commission de la citoyenneté et des droits de l'homme, qui, au départ, ne savait pas comment faire face à ce déficit. Les parlementaires ont donc décidé de conduire une série de réunions-débats sur le sujet afin d'évaluer, avec l'aide d'organisations nationales et internationales, le respect des droits fondamentaux dans chacun des pays. Le premier rapport a finalement été publié en novembre 2009, compilant les versions résumées des rapports élaborés par chacune des délégations nationales, sans inclure une analyse transnationale ou des propositions concrètes pour surmonter les faiblesses observées⁷⁸. Le rapport paraguayen comprend même une partie confidentielle, contrariant l'objectif primordial de l'activité : publiciser et promouvoir le débat autour des violations des droits de l'homme dans le Mercosur.

En dépit des limitations dans la conduite des réunions-débats et des séminaires, ce type d'événement a créé un espace de communication avec une diversité d'acteurs, auparavant inexistante dans le Mercosur. Pour cette raison, le Parlement, malgré son absence de pouvoir décisionnel, est considéré par les organisations sociales régionales comme un allié pour atteindre le cœur décisionnel du Mercosur et influencer ses politiques. Afin de formaliser et d'optimiser sa relation avec ces institutions, le Parlasur a conclu des accords prévoyant des rencontres périodiques, des échanges d'information et la co-organisation d'activités et rapports (tableau 35). « *La société civile a vu qu'elle a un espace qu'elle n'avait pas auparavant dans le Mercosur, parce que le Forum consultatif économique et social a peut-être fait un bon travail, mais il n'a pas l'énergie que le Parlement peut avoir. [Nous allons] faire des réunions avec le Forum consultatif, avec l'Institut social du Mercosur pour armer un réseau avec toutes ces organisations* »⁷⁹. « *Mercociudades a depuis toujours défendu le Parlement du Mercosur, stimulé le Parlement du Mercosur, a toujours demandé la création d'un Parlement du Mercosur comme un moyen pour intensifier et démocratiser l'intégration. [Mercociudades] a été d'accord avec la création du Parlement et espère fermement que le Parlement du Mercosur joue un rôle pour l'approfondissement de l'intégration, la décentralisation de l'intégration, la décentralisation de pouvoir* »⁸⁰.

⁷⁸ Rapport 2/2009 du Parlasur (Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el ámbito del Mercosur, Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos del Parlamento del Mercosur, 2008).

⁷⁹ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

⁸⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

Tableau 35. Accords conclus par le Parlasur

Banque interaméricain de développement (BID)	6 juin 2007
Forum consultatif économique et social (FCES)	7 août 2007
Union des parlementaires du Mercosur (UPM)	31 mars 2008
Forum consultatif des municipalités, états fédérés, provinces et départements du Mercosur (FCCR)	20 juin 2008
Assemblée nationale russe	28 juillet 2008
Institut d'énergies alternatives de l'Amérique latine (IDEAL)	29 juillet 2008
Centre de formation pour l'intégration régionale (CEFIR)	28 novembre 2008
Programme Mercosur social et solidaire (PMSS)	17 août 2009
Organisation panaméricaine de santé (OPS)	21 août 2009
Institut interaméricain de droits de l'homme (IIDH)	17 décembre 2009
Conseil de collèges et réseaux d'avocats du Mercosur (COADEM)	8 mars 2010
Conseil consultatif de la société civile de la chancellerie argentine	9 août 2010
Commission d'intégration énergétique régionale (CIER)	18 octobre 2010

Source: données récoltées par l'auteur sur la base des procès-verbaux des sessions plénières et du site web officiel du Parlasur (www.parlamentodelmercosur.org).

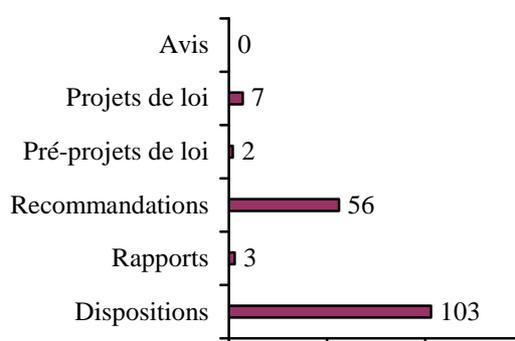
La plupart de ces accords ont été demandés par les organisations signataires, qui perçoivent le Parlasur comme une sorte de plateforme politique pour leurs demandes auprès des institutions du Mercosur. La délibération parlementaire peut en effet avoir un impact sur les politiques de l'intégration, mais la portée de la délibération est plus significative dès que l'assemblée est élue au suffrage universel et qu'elle participe à la prise de décisions qui ont force de loi⁸¹. Cela n'est pas le cas du Parlasur, qui peut être considéré comme une assemblée qui délibère, au sens où il se livre à la délibération et adopte des résolutions par ce biais. Il ne peut toutefois pas être perçu comme une assemblée délibérante car il ne participe pas à l'exercice de la souveraineté et ses résolutions rencontrent des difficultés pour avoir des effets juridiques hors de son enceinte⁸². Le statut consultatif du Parlasur reste clair une fois qu'on analyse ses fonctions législatives : les actes normatifs approuvés par le Parlement n'ont jamais été concrètement appréciés par les organes décisionnels du Mercosur. À chaque sommet, le CMC « prend note » des recommandations et des projets de loi que lui ont été envoyés par le Parlement, ce qui n'a pas de conséquence pratique. Par ailleurs, le CMC n'a

⁸¹ COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, op. cit.*, p. 8-9.

⁸² *Ibid.*, p. 69.

jamais demandé l’avis au Parlement sur ses projets (figure 7). Cela démotive les parlementaires, qui se voient en face d’un parlement sans « *compétences et attributions claires* »⁸³, « *avec beaucoup de discussion, mais sans action concrète* »⁸⁴, étant donné que « *quand les décisions ne sont pas obligatoires, elles perdent leur force* »⁸⁵. Malgré l’augmentation de l’usage des moyens normatifs à partir de 2008 (tableau 36), le Parlasur n’arrive pas à surmonter les limites qui lui ont été imposées par les pouvoirs exécutifs.

Figure 7. Usage des pouvoirs législatifs du Parlasur, 2007-2010



Source : calculs de l’auteur sur la base des procès-verbaux des sessions plénières du Parlasur.

Tableau 36. Usage des pouvoirs législatifs du Parlasur, 2007-2010 (évolution annuelle)

	2007	2008	2009	2010
Avis	0	0	0	0
Projets de loi	1	0	4	2
Pré-projets de loi	0	0	2	0
Recommandations	2	12	25	17
Rapports	0	1	2	0
Dispositions	8	48	28	19

Source : calculs de l’auteur sur la base des procès-verbaux des sessions plénières du Parlasur.

Le pouvoir de contrôle complète la liste des restrictions concernant la capacité fonctionnelle du Parlasur : les sollicitations d’information au CMC n’ont jamais reçu de réponse, même si le Protocole constitutif établit un délai de six mois maximum (tableau

⁸³ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

⁸⁴ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

⁸⁵ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, mars 2009.

37). De même, le budget du Secrétariat du Mercosur n'a jamais été analysé par le Parlement⁸⁶. Au-delà des échanges avec les présidences du Mercosur une fois par semestre, la seule facette de la fonction de contrôle qui a un effet concret est l'invitation des autorités du Mercosur ou des pays membres à discuter des politiques de l'intégration (tableau 38). Malgré ces limitations, pour certains acteurs la simple existence du Parlement constitue déjà un moyen de contrôle des organes décisionnels du Mercosur : « *Pour moi, il y a un autre Mercosur après le Parlement. Dès que la discussion sur le Mercosur sort des réunions du GMC, c'est un progrès pour le Mercosur. Que la réforme institutionnelle ne se discute pas à huis clos, sans que personne ne sache rien, c'est un progrès. Que la création d'une cour de justice se discute ici au Parlement, et non à huis clos, c'est un progrès. Pour la transparence, c'est un progrès, et ça implique plus de démocratie, que les gens se rapprochent, que l'information arrive davantage au citoyen* »⁸⁷.

Tableau 37. Sollicitations d'information aux institutions du Mercosur de la part du Parlasur

Commission de négociation entre le Brésil et le Paraguay sur la centrale hydroélectrique d'Itaipu	CMC	28 novembre 2008
Groupe d'haut niveau sur la réforme institutionnel du Mercosur	CMC	17 août 2009
Négociations pour l'accord d'association avec l'Union européenne	CMC	21 septembre 2009

Source : données récoltées par l'auteur.

Tableau 38. Autorités invitées par le Parlasur

Jorge Bruni, coordinateur du Groupe d'haut niveau de la Stratégie Mercosur pour la croissance de l'emploi	V ^e Session plénière, Montevideo, 3 septembre 2007
Nelson Jobim, ministre brésilien de la défense	II ^e Session spéciale, Montevideo, 16 septembre 2008
Fernando Haddad, ministre brésilien de l'éducation	III ^e Session spéciale, Montevideo, 4 novembre 2008
Présidents des partis politiques paraguayens	IV ^e Session spéciale, Asunción, 27 avril 2009
Augusto Nardes, ministre de la Cour des comptes brésilienne	Session spéciale, Montevideo, 13 septembre 2010
Héctor Timerman, Celso Amorim, Héctor Lacognata et Luis Almagro, ministres des affaires étrangères des États membres du Mercosur	XXVI ^e Session plénière, Montevideo, 18 octobre 2010

Source : données récoltées par l'auteur.

⁸⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁸⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

De façon générale, en termes de fonctionnalité et d'autonomie l'institutionnalisation du Parlasur n'a pas évolué comme dans d'autres domaines. Bien que la deuxième étape ait témoigné d'un usage plus important des moyens d'action livrés à l'assemblée, son manque de compétences substantielles et d'autonomie face aux structures nationales limite son développement institutionnel. Non seulement le Parlasur se voit avec peu d'autonomie et de pouvoir, mais aussi la complexité et la socialisation professent difficilement dans une institution dépendante et sans capacité formelle d'intervention dans le système politique. À ce niveau, le Parlasur correspond au modèle de maintien du système proposé par Michael Mezey, selon lequel le rôle principal de l'assemblée est de maintenir le système en fonctionnement au moyen de la socialisation des élites, la résolution des conflits et la légitimation du gouvernement⁸⁸. Ainsi, le Parlasur reste une assemblée marginale en raison de trois facteurs : d'abord, le Parlement ne participe pas suffisamment de l'élaboration des politiques publiques ; ensuite, la représentation d'intérêts est inefficace à cause de ses prérogatives parlementaires limitées, de la force des pouvoirs exécutifs et du manque de publicité de ses activités ; enfin, le Parlement a comme fonction principale la légitimation et le support aux gouvernements ainsi qu'à la structure régionale⁸⁹.

6.3. L'institution en risque : la capacité d'adaptation face à l'indéfinition de la composition proportionnelle

En avril 2009, après des négociations ardues, les parlementaires sont parvenus à un accord sur les critères de la représentation proportionnelle atténuée au sein du Parlasur. Ce document a été envoyé au CMC pour approbation, mais il n'a pas réuni le consensus nécessaire lors du sommet de juillet 2009. À l'exception de la délégation brésilienne, l'accord rencontrait des résistances parmi les gouvernements⁹⁰. Face à ces difficultés, son appréciation par les exécutifs a été reportée encore deux fois pendant plus d'un an. Cette situation a engendré une sorte de désenchantement auprès des

⁸⁸ MEZEY, Michael. *Comparative legislatures*. Durham: Duke University Press, 1979. p. 20.

⁸⁹ MEZEY, Michael. *Comparative legislatures*. Durham: Duke University Press, 1979. p. 40.

⁹⁰ DRUMMOND, María Claudia. Representación ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. *Puente Europa*, año VII, número especial, diciembre 2009, p. 71.

parlementaires et de crainte quant au futur du Parlement : sans la définition du nombre de sièges attribués à chaque pays, ils ne pouvaient pas planifier les élections ; sans le suffrage, « *le Parlement se videra de telle façon qu'il sera encore plus critiqué justement par son incapacité ; s'il est vide, les résultats seront moins importants, parce que les députés n'auront pas le temps de se consacrer au Parlement* »⁹¹. Le Parlasur est donc entré dans une phase de stagnation relative : les séances plénières et les activités de la routine parlementaire continuaient, mais l'assiduité des parlementaires a diminué et le futur de l'assemblée était considéré comme aussi incertain que la définition de la composition proportionnelle. Cette étape a été l'occasion de consolider le premier acteur transnational du Parlasur (6.3.1) et a mis en lumière les motivations des adeptes et des détracteurs de la proportionnalité (6.3.2), au-delà d'avoir accentué les débats au sein du Parlasur à propos des questions internationales, pour lesquelles la recherche d'un consensus semblait plus simple comparativement aux problèmes internes (6.3.3).

6.3.1. Une famille politique transnationale: la constitution du Groupe progressiste

« *Le Parlement a été pris en otage par la proportionnalité. Il n'a pas pu fonctionner. Nous savions que ça serait difficile et graduel, mais nous comptons sur chaque pays qui mettrait en place l'élection directe... mais comme ça s'est arrêtée, le reste s'est arrêté avec ça. Donc ce n'est pas un parlement, c'est encore une commission parlementaire conjointe. On ne peut pas imaginer le fonctionnement d'un parlement sous le format de sections nationales, avec le même nombre de parlementaires. Cela n'est pas de la vie parlementaire. [...] tant que cette manie intergouvernementale n'est pas surmontée, nous n'aurons pas un vrai parlement. [...] Le nombre équivalent de parlementaires par délégation amortit même ça, la fameuse formation d'alliances transnationales [...] pour défendre certains thèmes et attaquer d'autres* »⁹². Ce témoignage reflète les rapports étroits entre la composition représentative d'un parlement régional et l'encouragement à la formation d'alliances transnationales. Paradoxalement, la formation du premier groupe transnational s'est consolidée pendant

⁹¹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

⁹² Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

la crise de la proportionnalité. Les parlementaires « progressistes » ont joué un rôle fondamental dans le processus de négociation de l'accord⁹³ et ont décidé de formaliser leur condition de groupe politique à la fin 2009, lors d'un des moments les plus critiques du Parlasur, quand la totalité des membres manifestait des doutes sérieux quant à son futur. Cela a révélé une capacité institutionnelle naissante d'adaptation aux conjonctures critiques, qui a trouvé ses origines dans l'attitude organisée d'un groupe d'acteurs qui avait une idée claire de l'impact qu'un parlement pouvait avoir sur la structure du Mercosur.

De fait, cette troisième phase d'apathie parlementaire a connu l'action contraire de deux groupes : d'un côté, la délégation paraguayenne, élue au suffrage universel un an auparavant ; de l'autre, les parlementaires de centre-gauche qui s'auto-nommaient le « Groupe progressiste ». La résistance des Paraguayens à la représentation proportionnelle s'est amplifiée à partir des élections directes : étant donné que les nouveaux arrivants recevaient le même salaire que les députés nationaux pour se réunir seulement une fois par mois, il fallait justifier cela auprès de l'opinion publique par le poids politique du Parlement. La délégation paraguayenne s'est donc concentrée sur cette demande, souhaitant donner plus de pouvoir au Parlasur en raison des pressions internes. *« Le problème qu'a le Paraguay aujourd'hui est celui d'une grande critique interne. Les parlementaires ont été élus, mais le Parlement ne prend aucune décision obligatoire. [...] Alors que se passe-t-il ? Les parlementaires paraguayens ont un salaire, ils sont importants parce qu'ils sont parlementaires du Mercosur, mais ça n'a aucun effet pour eux. [...] Au Paraguay, c'est terrible, j'en ai parlé avec les Paraguayens, j'ai vu aux réunions les nerfs et le désespoir des députés paraguayens, [...] l'un des députés a lu une note du journal, la presse paraguayenne [est très critique] envers les parlementaires. C'est normal, parce que selon la perspective paraguayenne, dès qu'ils sont élus seulement parlementaires, ils ne sont plus députés ou sénateurs. Je crois que les citoyens paraguayens se sont rendus compte : à quoi ça sert que je paye si le Parlement du Mercosur ne sert à rien ? Les parlementaires paraguayens sont donc en train d'impulser la création d'organes supranationaux et*

⁹³ DRUMMOND, Maria Claudia. Representación ciudadana en el Parlamento del Mercosur, *op. cit.*, p. 70.

font beaucoup de pression »⁹⁴. Mais au lieu d'une vision régionale, cette attitude reflète la prépondérance de la vie nationale dans l'agenda parlementaire. Sans connaître en profondeur les potentialités du Parlasur, dans un premier temps « ils se sont occupés plus de la politique nationale que du Mercosur »⁹⁵. « Plus de travail, je ne vois pas du côté paraguayen [...] je ne vois pas une demande efficace des législateurs paraguayens envers une dynamique, [il n'y a pas] autant de projets paraguayens que ça »⁹⁶.

Par conséquent, la discussion sur la proportionnalité et la question du renforcement des pouvoirs du Parlasur se sont fortement entrelacées. « *Chaque pays impose ses conditions pour accepter une proportionnalité qui donnera sans doute plus de sièges au Brésil. [...] L'Argentine veut que le Venezuela entre dans le Mercosur, le Paraguay dit : 'ma condition est la création d'organes supranationaux, sans cela on n'approuve rien'. Mais c'est une pression horrible »⁹⁷. « Le Paraguay a déjà élu ses 18 parlementaires, ils sont plus perdus que tous les autres ensemble, pourquoi ? Parce qu'ils se demandent quelle est leur fonction aujourd'hui dans ce parlement. Aucune »⁹⁸. Comme réaction, la délégation paraguayenne a bloqué les négociations sur la proportionnalité tant que les autres délégations ne se mettaient pas à discuter sérieusement d'une révision des compétences du Parlasur et des autres organes du Mercosur. Les parlementaires paraguayens ont adopté une posture de refus systématique de tout essai tentant d'amener le sujet à l'ordre du jour des réunions du bureau ou des sessions plénières⁹⁹, ce qui n'a été surmonté qu'après plusieurs mois de négociations. Dans ce processus, l'organisation du Groupe progressiste a été essentielle : « *les réunions qui avaient lieu toujours la veille de la session plénière ont offert un espace de négociation où, une fois abandonnées les visions nationales, les premiers pas dans la direction d'un accord politique ont été faits »¹⁰⁰.**

Informellement, le Groupe progressiste existe depuis l'installation du Parlement, voire avant, grâce à des rapports anciens entre les forces de gauche en Amérique

⁹⁴ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁹⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁹⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

⁹⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

⁹⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

⁹⁹ «Paraguayos querem mais tempo para debater vagas no Parlasul», Agência Câmara, 21 octobre 2008.

¹⁰⁰ DRUMMOND, Maria Claudia. Representación ciudadana en el Parlamento del Mercosur, *op. cit.*, p. 70.

latine¹⁰¹. Au-delà de l'Internationale socialiste, les partis de gauche latino-américains se sont organisés plus récemment autour du Forum de São Paulo, ce qui a accru leurs contacts. Au sein du Parlasur, les réunions périodiques ont commencé début 2008 stimulées par le parti uruguayen Frente Amplio et par le Parti des Travailleurs brésilien. Graduellement, des forces gauchistes paraguayennes et argentines s'y sont ajoutées, ainsi que la totalité de la délégation vénézuélienne. Des partisans du gouvernement Kirchner en Argentine et les membres de la base alliée du gouvernement Lula au Brésil se sont rapprochés fin 2008, de telle façon que le Groupe a réussi à atteindre tous les pays et un nombre important des membres du Parlement. Cette amplitude était l'un des objectifs des fondateurs : « *'Groupe socialiste', si on mettait ce titre ça allait limiter beaucoup le groupe. L'expression 'progressiste' est un peu difficile à expliquer en termes idéologiques, mais elle nous permet d'avoir un éventail plus large de représentation que si on mettait le label 'socialiste'. [...] Si on mettait comme titre 'Groupe socialiste' on n'aurait que 3% du Parlement du Mercosur. Si on l'appelle Groupe progressiste on peut avoir 60% du Parlement. Mais c'est une expression très flexible. [...] C'est discutable que tous soient de gauche* »¹⁰².

L'acceptation d'une telle amplitude idéologique s'explique par l'intention des fondateurs de constituer un groupe solide de défenseurs de l'intégration régionale. « *Nous ne prétendons pas que le Groupe fasse référence à un concept idéologique pur et dur, mais qu'il corresponde à ce que nous voulons de l'intégration. Alors dans le Groupe progressiste, l'idée est qu'y siègent tous ceux qui veulent approfondir le Mercosur, ceux qui voient le Mercosur comme un projet stratégique. [...] Cela est en lien avec la bataille que nous voulons pour le Parlement* »¹⁰³. « *Autrement dit, l'agenda du Groupe est l'agenda de l'approfondissement du Mercosur, c'est un agenda progressiste dans lequel la consolidation du Parlement a un espace prééminent pour la pleine exécution de ses attributions* »¹⁰⁴. Sa plateforme politique s'organise autour de trois lignes : d'abord, la soutien aux présidents progressistes des pays du Mercosur et des pays associés ; puis, la démocratisation politique-institutionnelle du Mercosur et la

¹⁰¹ CAETANO, Gerardo; CARRAU, Natalia; BERMÚDEZ, Marcela. *Bancada progresista del Parlamento Del Mercosur: un actor regional*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2009. p. 20.

¹⁰² Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

¹⁰³ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

¹⁰⁴ CAETANO, Gerardo; CARRAU, Natalia; BERMÚDEZ, Marcela. *Bancada progresista del Parlamento del Mercosur, op. cit.*, p. 21.

construction d'une citoyenneté régionale ; enfin, la consolidation du Mercosur en tant que bloc d'intégration économique et sociale¹⁰⁵.

La formalisation du Groupe progressiste comme premier groupe politique transnational créé au Parlasur a eu lieu en novembre 2009. Le Groupe s'est officiellement constitué avec 24 membres représentant 10 partis politiques et presque un tiers du Parlement (tableau 39). Dans le document constitutif, les signataires affirment s'identifier avec les causes supérieures de la justice sociale, de la protection de l'environnement et avec la vision globale de l'existence d'un monde meilleur¹⁰⁶. Ils ajoutent en outre l'objectif de renforcer l'intégration et d'améliorer l'action du Parlasur, soutenant qu'il n'y a pas de développement sans intégration.

Tableau 39. Le Groupe progressiste au Parlasur

Roberto Conde (coordinateur)	Frente Amplio
Juan José Domínguez	Frente Amplio
Dr. Rosinha	Partido dos Trabalhadores
José Betencor	Frente Amplio
Doreen Javier Ibarra	Frente Amplio
Eduardo Lorier	Frente Amplio
Ruben Martínez Huelmo	Frente Amplio
Juan Manuel Irrazábal	Frente para la Victoria, Partido Justicialista
Marelis Pérez Arcano	Partido Socialista Unido de Venezuela
Carlos Raimundi	Espacio Solidaridad e Igualdad
Ruperto Godoy	Frente para la Victoria, Partido Justicialista
Beatriz Rojkes	Frente para la Victoria, Partido Justicialista
Mariano West	Frente para la Victoria, Partido Justicialista
Ricardo Canese	Movimiento Popular Tekojoja
Desirée Santos Amaral	Partido Socialista Unido de Venezuela
Alfredo Murga	Partido Socialista Unido de Venezuela
Beto Albuquerque	Partido Socialista Brasileiro
Sergio Zambiasi	Partido Trabalhista Brasileiro
Aurora Morales	Partido Socialista Unido de Venezuela
Rafael Michelini	Frente Amplio
Rubén Giustiniani	Partido Socialista
George Hilton	Partido Progressista
José Paulo Tóffano	Partido Verde

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 21.

¹⁰⁶ Nota de Constitución del Grupo Progressista del Mercosur, procès-verbal de la XXI^e Session plénière du Parlasur, annexe V, p. 2.

Source: Nota de Constitución del Grupo Progressista del Mercosur, procès-verbal de la XXI^e Session plénière du Parlasur, annexe V, p. 5.

Les forces de droite ont plus de difficulté à s'organiser surtout à cause de deux facteurs. En premier lieu, les parlementaires de droite au sein du Parlasur montrent, en général, une résistance plus importante à la logique régionale. « *Nous sommes encore très nationaux. Nous n'avons pas encore pu enlever la chemise brésilienne et mettre celle latino-américaine. [...] Si nous rentrons dans les questions idéologiques, les choses se compliquent* »¹⁰⁷. « *Au Mercosur, nous voyons encore les députés unis non pas selon leur parti mais selon leur pays. Ça va prendre du temps pour que ça [l'organisation idéologique] arrive au Mercosur* »¹⁰⁸. « *Je vois que la question de la nationalité est encore très enracinée, le nationalisme dans le Parlement. [...] Les gens s'organisent encore par bloc de pays* »¹⁰⁹. Ce constat faisait partie des motivations de la constitution du Groupe progressiste : « *[l'un des députés du Groupe progressiste] me disait que lui aussi voyait qu'ils [les parlementaires de droite] pensaient ne représenter que des pays. Il a dit : 'nous allons faire comme ça, nous allons former notre groupe politique, de gauche, et ainsi nous allons forcer les autres à former le leur aussi. La droite s'obligera à constituer le sien, et ils vont comprendre que cela ne marche pas par pays'* »¹¹⁰.

Certains parlementaires affirment qu'il n'est pas encore nécessaire de constituer des groupes politiques parce que les sujets qui sont traités au Parlement ont une nature nationale. « *Il n'y a pas encore de discussion dans ce sens [de l'idéologie], cela arrive seulement quand il y a des débats sur des problèmes hors Amérique latine, par exemple [sur la présence navale des États-Unis en Amérique latine]. [...] [cela] n'a rien à voir avec le Mercosur* »¹¹¹. « *Les discussions ne sont pas de cette nature, il s'agit plutôt de questions ponctuelles, nationales. J'ai mentionné les industries de cellulose, Itaipu et d'autres thèmes qui sont très localisés, comme le problème des bananes au Brésil, l'importation de fruits par l'Argentine, la fièvre aphteuse. Ce ne sont pas des questions*

¹⁰⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosul, Brasília, avril 2009.

¹⁰⁸ Entretien avec un parlementaire du Mercosul, Brasília, avril 2009.

¹⁰⁹ Entretien avec un parlementaire du Mercosul, Brasília, avril 2009.

¹¹⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹¹¹ Entretien avec un parlementaire du Mercosul, Brasília, avril 2009.

qui impliquent des divisions de nature idéologique, politique ou partisane »¹¹². Malgré les efforts des parlementaires de droite pour éviter « l'idéologisation » du Mercosur et leur disposition à maintenir les clivages nationaux, les divergences idéologiques arrivent même au sein des forces conservatrices, ce qui constitue le second élément rendant complexe l'organisation d'un groupe de droite. D'un côté, la droite paraguayenne demande la création d'organes supranationaux dans le Mercosur ; de l'autre la droite uruguayenne juge que le Parlement du Mercosur menace la souveraineté du pays. Il y a encore la droite brésilienne qui agit en concertation avec la gauche pour la construction du Parlasur mais défend le retour du Mercosur à une zone de libre-échange. De plus, une partie de la droite argentine pense que le gouvernement pourrait s'investir davantage dans le Mercosur. « *Comment vont-ils se mettre d'accord et former un bloc s'ils viennent des groupes avec des positions si divergentes ?* »¹¹³.

Ce que certains parlementaires conservateurs ont en commun est précisément la vision nationale et la volonté de coopérer dans des domaines précis. Sur ces bases, en 2008 il y a eu un rapprochement entre des secteurs de la droite brésilienne et paraguayenne afin de constituer un groupe politique qui serait appelé « Social-démocratie sud-américaine »¹¹⁴. Mais l'idée n'a pas évolué parce que « *les dirigeants du PSDB [Parti de la social-démocratie brésilienne], [...] à l'international, ne veulent pas être associés à un parti de droite, ils veulent être vus internationalement comme un parti social-démocrate* »¹¹⁵. « *[L'ex-président brésilien] Fernando Henrique a fait une réunion [...] et il a dit, il a été péremptoire, 'vous n'allez pas vous unir avec la droite au Mercosur. Vous devez vous unir avec les gens de centre-gauche'. [C'est pour l'image internationale], je n'en doute pas. Parce que ça tombe mal, ils sont dans la social-démocratie au niveau mondial, comment ils vont se réunir après avec eux ?* »¹¹⁶. À ce propos, les rapports avec le Parlement européen ont été pris en compte : un groupe politique de droite au Mercosur devait, en principe, travailler avec le Parti Populaire Européen. Mais « *Fernando Henrique a dit 'il n'en est pas question, nous n'allons pas travailler avec la démocratie-chrétienne, ils sont de droite radicale'. [...] Là, il va*

¹¹² Entretien avec un parlementaire du Mercosul, Brasília, avril 2009.

¹¹³ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

¹¹⁴ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009. Fernando Henrique Cardoso est l'ex-président du Brésil (1995-2002) et président d'honneur du Parti de la social-démocratie brésilienne.

¹¹⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

¹¹⁶ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

falloir organiser un groupe social-démocrate sans établir de rapports avec les groupes du Parlement européen, il faudra qu'ils soient créatifs »¹¹⁷. En ce qui concerne les Verts, potentiellement il y aurait de bons rapports avec le Groupe Vert européen, mais il s'agit d'une idéologie qui « *n'a pas une forte représentativité dans l'Amérique entière* »¹¹⁸. Au Parlasur, à l'époque il y avait seulement un parlementaire qui pouvait être identifié comme vert. Il participait au Groupe progressiste, mais dès qu'ils ont réuni « *un nombre suffisant d'adeptes de la cause* »¹¹⁹, les Verts entendaient former leur propre groupe.

L'organisation du Groupe progressiste a assuré la flexibilité nécessaire au Parlasur pour maintenir son fonctionnement pendant le déroulement des négociations avec la délégation paraguayenne et avec le CMC à propos de la représentation proportionnelle. Ce débat a revigoré à la fois des sentiments nationalistes et intégrationnistes, ce qui a obligé l'institution à s'adapter en permanence. « *Les parlements institutionnalisés survivent plus facilement car ils ont juste besoin d'adapter leur existence au lieu de créer une nouvelle existence* »¹²⁰. Lors d'une période de stagnation institutionnelle, le Groupe a su donner sa contribution au moyen du dialogue politique avec les acteurs les plus divers et de la diffusion de ses activités avant ce qui était prévu : « *il est temps de renforcer le Parlement avec des évolutions. Constituer des groupes politiques est une évolution dans la perspective progressiste* »¹²¹.

Aux origines du Parlement, le Groupe a été responsable de la victoire du projet d'un parlement proportionnel, élu directement et organisé selon les affinités politiques entre ses membres. Dans ce sens, les parlementaires progressistes sont ceux qui pensent l'intégration et formulent des stratégies pour agir régionalement. « *Le grand avantage du Parlement du Mercosur, s'il commence à bien fonctionner, est qu'il va penser le Mercosur, indépendamment des drapeaux. C'est le sentiment de région qui est important, sinon ils ne vont être que le réflexe des gouvernements en train de négocier leurs positions. [...] Cela va marcher seulement s'il y a un sentiment de parti. Parce que si nous considérons le Parlement du Mercosur uniquement comme une assemblée*

¹¹⁷ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹¹⁸ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹¹⁹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹²⁰ COPELAND, Gary; PATTERSON, Samuel. Changing an institutionalized system, *op. cit.*, p. 159.

¹²¹ CAETANO, Gerardo; CARRAU, Natalia; BERMÚDEZ, Marcela. *Bancada progresista del Parlamento del Mercosur*, *op. cit.*, p. 23.

*des pays éloignés qui se font représenter, nous allons simplement projeter dans le Parlement les difficultés et les différences entre les pays. Il faut que cela soit une sphère qui pense le Mercosur »*¹²². Il n'est donc pas exagéré d'affirmer que « *ce Parlement existe parce qu'il y a un groupe progressiste. Sinon, il n'existerait pas* »¹²³. La question est de savoir jusqu'à quand les forces progressistes pourront porter seules cet idéal et s'il survivra à un éventuel virage à droite des gouvernements du Mercosur. Le niveau courant d'institutionnalisation de l'assemblée semble encore trop faible pour offrir une telle garantie. « Les parlements institutionnalisés sont aussi ceux qui ont établi clairement leur légitimité. Cela favorise la continuité de leur existence. Quand la légitimité du système entier est moins claire, plus de travail est nécessaire »¹²⁴.

6.3.2. *Le trade-off dans le débat sur la représentation proportionnelle*

Pendant cette troisième période, l'organisation fonctionnelle du Parlasur n'a pas subi de changements importants. Le nombre de fonctionnaires des secrétariats et commissions s'est maintenu et le règlement n'a pas été modifié. Le principal changement restait en attente : la mise en œuvre de la représentation proportionnelle. En effet, selon l'accord approuvé, le Parlement devait être composé par des délégations nationales en nombre relativement proportionnel aux populations qu'elles représentent. Le document propose une formule qui accorde un minimum de 18 sièges aux États les plus petits et limite les places attribuées au Brésil à moins de 50% du total : 75 sièges pour le Brésil, 43 pour l'Argentine, 18 pour le Paraguay et 18 pour l'Uruguay (tableau 40). Le Venezuela aurait 30 représentants une fois que son processus d'adhésion au bloc serait fini. La représentation proportionnelle est supposée changer la dynamique de travail et la complexité organisationnelle du Parlasur : d'un côté, cela obligerait le Parlement à réviser les majorités requises pour prendre certaines décisions, combinant des critères tels que nombre de votants, nombre d'États membres représentés et contenu concerné par la décision ; de l'autre, la définition de la proportionnalité ouvrirait le

¹²² Entretien avec un représentant de la chancellerie, Bruxelles, octobre 2008.

¹²³ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

¹²⁴ COPELAND, Gary; PATTERSON, Samuel. *Changing an institutionalized system, op. cit.*, p. 159.

chemin pour l'entrée au Parlement des élus provenant de tous les pays et se consacrant exclusivement au Mercosur.

Tableau 40. Règles de la composition proportionnelle atténuée au Parlasur

Population	Nombre de sièges
Moins de 15 millions	18 parlementaires
15 à 40 millions	Supplément d'un siège à chaque 1 million d'habitants additionnels
40 à 80 millions	Supplément d'un siège à chaque 2,5 millions d'habitants additionnels
80 à 120 millions	Supplément d'un siège à chaque 5 millions d'habitants additionnels
Plus de 120 millions	Supplément d'un siège à chaque 10 millions d'habitants additionnels

Source : DRUMMOND, Maria Claudia. Representación ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. *Puente Europa*, año VII, número especial, diciembre 2009. p. 71.

Cet accord était à l'ordre du jour de la session plénière qui a eu lieu à Asunción en avril 2009. La réunion a été organisée au Paraguay car la délégation paraguayenne voulait « *montrer au gens qu'ils travaillent, qu'ils font des efforts* »¹²⁵. Les partisans de la proportionnalité ont compris qu'il s'agissait d'une opportunité pour rapprocher le président paraguayen des discussions et pour obtenir son soutien au projet. Cependant, les débats lors de la plénière se sont montrés plus durs que prévu et l'accord n'a été validé que lorsque la majorité des parlementaires n'espérait plus pouvoir persuader le Paraguay. À la fin de la réunion, quelques députés se sont réunis dans un coin de la salle et ont conçu la formule qui a réuni le consensus nécessaire : lors du premier suffrage, le Brésil et l'Argentine n'éliraient respectivement que 37 et 26 parlementaires, de sorte que les termes stipulés dans l'accord seraient respectés seulement à partir du deuxième suffrage. À ce moment, le Parlement aurait 154 membres (sans le Venezuela). Ce nombre est plus élevé que celui imaginé par les concepteurs du Parlement, défendant alors une assemblée « *économe et austère* »¹²⁶.

L'approbation d'un critère de représentation proportionnelle a constitué le défi le plus important des premières années du Parlasur. Le Paraguay étant presque irréductible dans sa position, il a fallu beaucoup de persistance et d'habileté politique aux députés qui ont de façon répétée, pendant deux ans, essayé de montrer à leurs collègues paraguayens le besoin d'une composition proportionnelle pour le succès d'un parlement

¹²⁵ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

¹²⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

régional. Les raisons expliquant l'intransigeance de la délégation paraguayenne sur un point central pour l'institutionnalisation du Parlasur sont de deux ordres : explicites et implicites. Les motivations explicites, déjà mentionnées, se reportent à la perspective dominante au Paraguay selon laquelle la supranationalité est nécessaire pour protéger les petits États dans un processus d'intégration. Jugeant que fréquemment l'Argentine et le Brésil ne respectent pas les traités et les règles commerciales du Mercosur, le Paraguay ne sait pas vers qui se diriger pour éviter ce genre d'attitude. « *Nous insistons pour que le Parlement ait plus d'attributions, il fallait qu'il adopte de décisions obligatoires. [...] La simple augmentation du nombre de parlementaires ne va pas faire fonctionner le Parlement. Pourquoi ? Si nous augmentons [le nombre de parlementaires], les décisions ne seront pas obligatoires de toute façon, [et rien ne nous protège] d'une situation irrégulière dans laquelle des intérêts sont déchirés, des droits sont violés* »¹²⁷. L'impasse sur la proportionnalité a permis à la délégation paraguayenne de marquer sa position sur la nécessité de compétences renforcées pour le Parlasur et d'une instance judiciaire pleinement capable d'appliquer le droit et d'arbitrer les conflits au sein du bloc.

Implicitement, le Paraguay essayait d'utiliser la proportionnalité comme monnaie d'échange à propos d'autres sujets, comme la révision du traité d'Itaipu. La centrale hydroélectrique a été construite dans les années 1970, sur le fleuve Paraná, à la frontière entre le Paraguay et le Brésil. Elle appartient à part égale aux deux pays et, selon le traité, les pays peuvent se vendre l'un à l'autre l'énergie non consommée, ce qui est le cas du Paraguay. Depuis 2007, les Paraguayens réclament une révision du traité, qui permettrait une augmentation des tarifs de l'énergie vendue au Brésil, la possibilité de commercialiser l'énergie à des pays tiers, plus de transparence dans la gestion financière de la centrale et un audit de la dette paraguayenne concernant la construction d'Itaipu. Le sujet a été abordé au Parlasur dès sa première réunion : au-delà des débats, les parlementaires ont organisé une visite à Itaipu en 2007, une réunion-débat avec les directeurs de l'usine en 2008¹²⁸ et ont constitué un comité pour suivre les activités du groupe de travail établi par les exécutifs dans cette même année¹²⁹. Suite à la définition de la proportionnalité, en mai 2009 le président paraguayen a rendu visite à son

¹²⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Montevideo, mars 2009.

¹²⁸ Montevideo, 29 novembre 2008.

¹²⁹ Dispositions 36/2008 et 48/2008 du Parlasur.

homologue brésilien mais ils ne sont pas parvenus à un accord sur le dossier de la centrale. Il n'est ainsi pas surprenant qu'au sommet du Mercosur, en juillet 2009, la diplomatie paraguayenne n'ait pas voulu valider la proportionnalité proposée par les parlementaires. Cette réunion a donc été l'occasion de signer un accord entre les deux pays qui établit une augmentation du prix de l'énergie payé par le Brésil et autorise le Paraguay à commercialiser librement son énergie supplémentaire sur le marché brésilien et, à partir de 2023, sur le marché international. Un renforcement de l'investissement brésilien au Paraguay est aussi prévu par le document. Les parlementaires brésiliens au Mercosur se sont personnellement impliqués pour défendre la ratification de ce traité par le Congrès brésilien, spécialement après les visites de parlementaires paraguayens à Brasília en avril 2010 et en avril 2011.

D'une part, cette attitude du Paraguay est perçue au Mercosur comme appropriée face au devoir des autres pays de la région de réparer les conséquences de la Guerre de la Triple Alliance (1865-1870). « *Le problème, à mon avis, est une question historique et culturelle du Paraguay avec le Brésil, il y a encore beaucoup de rancœur, beaucoup de choses, beaucoup de ressentiment des faits passés à propos des relations entre l'Argentine, le Paraguay et le Brésil* »¹³⁰. « *Le Paraguay joue son rôle comme le plus petit, ils se battent beaucoup. [...] Si tu es déjà petit, il faut crier pour que les autres t'écoutent. Je crois que c'est bien, parfois le Paraguay présente les choses de façon agressive mais ils doivent le faire. Ainsi, lorsque nous trouvons le juste milieu c'est encore avantageux pour eux. Il y a beaucoup d'irrégularités, beaucoup de choses que nous avons faites à tort* »¹³¹. D'autre part, les acteurs soulignent l'appréhension de la droite paraguayenne de perdre son monopole sur les affaires d'État et la prépondérance d'une vision nationaliste par derrière le discours pro-intégration. « *Il y a une impasse à propos de la proportionnalité, mais je pense que la proportionnalité n'est qu'un prétexte, surtout pour des secteurs de la droite paraguayenne, mais aussi pour d'autres secteurs, pour faire obstacle [au Parlasur]. Car dans la mesure où il y a une élection directe pour une institution comme cela, l'hégémonie de la gauche va être énorme* »¹³². « *Il y a un nationalisme exagéré, une vision selon laquelle le Brésil est l'ennemi en fonction de la guerre, mais ils ne regardent jamais leurs propres dictateurs. [...] Cette*

¹³⁰ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹³¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹³² Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

histoire autoritaire est l'histoire de la majorité des députés paraguayens. Au Paraguay il n'existe pas un compromis sur ce qui a été accordé : nous négocions aujourd'hui et demain cela n'a aucune valeur, ni même si on leur montre le procès-verbal signé, c'est terrible »¹³³.

Ces questions se sont répétées pendant toute la période de négociation de la proportionnalité, depuis l'installation du Parlement jusqu'en septembre 2010, quand les ministres des affaires étrangères des quatre pays du Mercosur se sont réunis à Montevideo, après l'invitation du Parlasur, et ont validé les critères de la représentation proportionnelle établis par l'accord d'avril 2009¹³⁴. L'étape finale de cette négociation, qui s'est déroulée pendant les années 2009 et 2010, a été marquée par une démobilisation graduelle des parlementaires et par l'attente de la désorganisation imminente de l'assemblée, qui était déjà semi-paralysée par un débat apparemment stérile. Ce diagnostic s'est peu à peu transformé en un argument qui confrontait la délégation paraguayenne et les pouvoirs exécutifs à la gravité de la situation. « *Nous nous trouvons dans l'épicentre d'un volcan. L'Uruguay et l'Argentine sont d'accord, le Paraguay ne comprend pas, on ne sait pas en raison de quel intérêt. Si cela ne se résoud pas, l'existence du Parlement est en risque »¹³⁵. La proportionnalité était cruciale pour le Parlement pour deux raisons. D'abord, pour les acteurs les plus impliqués dans la construction du Parlasur, il était évident que le renforcement des compétences de l'assemblée était étroitement lié à la composition proportionnelle et au suffrage universel. Ainsi, le Parlement serait capable de se différencier et surmonter les limites de la CPC. « *Si le Parlement n'arrive pas à la proportionnalité, il ne peut pas se battre pour avancer dans la structure du Mercosur, demandant plus d'intégration. Il faut que le Parlement soit crédible pour se battre comme ils l'ont fait en Europe, pour augmenter ses compétences. Et pour qu'il soit crédible, il faut la proportionnalité, parce que s'il n'est pas élu directement par les citoyens, ce sera la même chose que pour la Commission parlementaire conjointe. Il n'y a jamais de parlementaires qui se dédient à ça, car ils sont élus pour être des parlementaires nationaux »¹³⁶. Ensuite, il y avait la question de la légitimation interne : pour l'Argentine, mais surtout pour le**

¹³³ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹³⁴ Procès-verbal de la XXVI^e session plénière, 18 octobre 2010, Montevideo.

¹³⁵ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹³⁶ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

Brésil, il était difficile de justifier la continuité d'un parlement où 190 millions d'habitants auraient le même nombre de représentants que 6 millions – la population paraguayenne, par exemple. « *La proportionnalité, il y a déjà un consensus sur le fait qu'il faut l'accepter. [...] Il est raisonnable que les pays les plus grands aient besoin d'une représentativité plus importante pour pouvoir... pour donner aux citoyens de nos États la possibilité de participer, pour qu'il soit plus grand, pour le rendre plus participatif, pour que le citoyen se sente plus proche* »¹³⁷. « *Le Brésil n'accepte pas du tout [la parité], parce que dans cette situation nous n'avons même pas la représentation d'un État fédéré équivalent au Paraguay. C'est très asymétrique, ils parlent d'asymétries mais il y a cette asymétrie de représentation aussi* »¹³⁸.

L'Uruguay, sous le gouvernement de gauche, n'avait pas les mêmes réticences que le Paraguay sur la proportionnalité. « *L'Uruguay est plus flexible, nous pouvons avoir une certaine flexibilité, en plus parce que c'est déjà accordé* »¹³⁹. « *Ce que nous défendons, ce n'est pas une question de quantité de sièges assignés à l'Uruguay, c'est une conception de parlement. Il est donc clair pour la gauche uruguayenne que nous n'aurons pas davantage [de parlementaires], peut-être que nous en aurons moins, et il est aussi clair pour nous que nous aurons une guerre avec les partis d'opposition en Uruguay, qui vont nous dire que nous sommes en train de trahir l'Uruguay, la souveraineté [...] toutes ces logiques chauvinistes nationalistes médiocres, mais nous sommes prêts à faire cette discussion. Donc la pression que subit le Paraguay de la part de l'Uruguay est très importante* »¹⁴⁰. Cette pression, alliée à la perte d'intérêt d'une partie significative des délégations argentine et brésilienne pour le Parlement et à la renégociation du traité d'Itaipu, ainsi qu'à l'augmentation des investissements du FOCEM au Paraguay ont réussi à convaincre la délégation paraguayenne. Finalement, la stratégie d'éluder la proportionnalité au nom d'un renforcement des compétences de l'assemblée ne s'est pas montrée efficace. Au contraire, face à un parlement vide, la pression de la presse paraguayenne sur les parlementaires ne faisait qu'augmenter. « *La contribution du Paraguay est un pas en arrière pour le Mercosur, c'est un pas en arrière pour l'institutionnalisation du Mercosur et c'est un problème énorme pour eux*

¹³⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, avril 2009.

¹³⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

¹³⁹ Entretien avec un membre de la chancellerie, Brasília, avril 2009.

¹⁴⁰ Entretien avec un assistant parlementaire, Montevideo, mars 2009.

en interne. En interne, c'est énorme. J'ai dit [à un député paraguayen], 'ce que vous êtes en train de faire, c'est se tirer une balle dans le pied. Pourquoi ? Parce que si nous n'avons pas défini la proportionnalité, nous qui venons des autres pays, nous allons être nommés de façon indirecte. Nous allons donc continuer à être des parlementaires nationaux et du Mercosur en même temps, alors que vous êtes seulement des parlementaires du Mercosur, avec des réunions seulement une fois par mois. Vous allez avoir un temps libre énorme, questionné par la population, par la presse, questionné par vos collègues nationaux qui disent que vous ne servez à rien. Alors vous vous tirer une balle dans le pied si la proportionnalité ne passe pas'. Il m'a regardé et m'a dit : 'ce n'est pas une balle dans le pied, c'est dans le cœur' »¹⁴¹.

Si la ratification de l'accord de proportionnalité n'a pas été facile pour le Paraguay, qui ne voulait pas acquiescer à une formule jugée désavantageuse sans la garantie que ses demandes dans d'autres domaines soient prises en compte, cela n'a pas été évident pour le Brésil et l'Argentine non plus, pays qui ne sont pas favorables à la création, dans l'immédiat, d'une cour de justice supranationale. C'est précisément pour cette raison que l'analyse de l'accord, à l'ordre du jour de trois sommets consécutifs du Mercosur, a été reportée à chaque fois. En septembre 2010, les ministres, réunis avec le Parlement, ont décidé de la mise en place immédiate de la proportionnalité et de la création, à moyen terme, d'une commission chargée de discuter les aspects institutionnels. Une fois de plus, la position des pays les plus grands a prévalu au sein du Mercosur. Au Brésil, très peu croient à la création de la cour de justice : « *si ça devient une réalité, ce n'est pas pour tout de suite, ça prendra au moins dix ans* »¹⁴². « *Nous ne pouvons pas échanger une chose pour l'autre, parce qu'une cour supranationale, avec des pouvoirs supranationaux, ça ne se fait pas d'un jour à l'autre. Nous allons travailler dans ce sens, [...] mais nous ne pouvons pas attacher une chose à l'autre* »¹⁴³.

6.3.3. Le Parlement et son rôle international débutant

¹⁴¹ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁴² Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Brasília, avril 2009.

¹⁴³ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, avril 2009.

L'incertitude quant à la composition proportionnelle du Parlasur et l'interruption consécutive de son processus d'évolution institutionnelle ont favorisé l'émergence de débats sur les questions internationales et l'approbation de résolutions à ce sujet. Pendant que, dans les coulisses, les parlementaires essayaient de trouver les moyens pour résoudre la question de la proportionnalité et des élections directes, dans les sessions plénières la délibération se focalisait sur les questions internationales. Face à la réduction sensible de la présence des députés – parfois même le président du Parlement ne faisait pas le chemin jusqu'à Montevideo –, la discussion des sujets d'ampleur mondiale a constitué un moyen d'optimiser et de légitimer le travail parlementaire, pas très efficace dans d'autres domaines, afin de maintenir le Parlasur en fonctionnement. Des questions liées à l'intégration régionale et aux réalités nationales continuaient à être traitées, mais leur perspective d'efficacité s'avérait minimale. Par ailleurs, les discussions relatives à ce type de problèmes risquaient de diviser encore plus une assemblée déjà fragilisée, tandis que le débat sur les affaires extérieures engendrait plus facilement des positions communes et favorisait donc la cohésion interne du Parlement.

La région la plus visée par le Parlasur est l'Amérique latine, le contexte politique et les moments de crise dans la région ne passant pas inaperçus à l'assemblée. Une des interventions les plus importantes s'est produite en Bolivie, lors d'une grave crise interne en 2008 qui a opposé le gouvernement d'Evo Morales aux autorités des provinces les plus riches du pays. Cette situation a été discutée en plénière de façon réitérée et a fait l'objet de nombreuses déclarations de soutien aux institutions du pays. Une délégation du Parlasur s'est déplacée en Bolivie pour accompagner le référendum d'août 2008, qui a reconduit le président dans sa fonction et a confirmé sa légitimité pour poursuivre les réformes visant la redistribution des ressources. De même, les rumeurs à propos d'un coup d'État au Paraguay, en 2009, ont suscité l'action du Parlasur. Informellement, quelques parlementaires se sont rendus à Asunción et ont fait savoir aux groupes d'opposition au gouvernement Lugo que le Mercosur n'accepterait pas un pays membre dont le gouvernement aurait été renversé par un coup d'État, au titre du Traité d'Ushuaia qui a établi la clause démocratique. Par ailleurs, le Parlement a déclaré sa solidarité avec les pays victimes de catastrophes naturelles, comme le Chili et Haïti, et a condamné le coup d'État au Honduras qui a déposé de façon permanente, en 2009, le gouvernement démocratiquement élu.

L'intérêt pour la réalité latino-américaine comprend aussi le développement des relations avec le Parlement andin et le Parlement Centroaméricain et le suivi des négociations au sein de l'Union des nations sud-américaines (Unasur). Cette organisation régionale a été créée en 2004 sous le nom de Communauté sud-américaine des nations, ayant pour objectif de renforcer le dialogue politique entre les douze pays sud-américains et de stimuler la coopération dans des domaines tels que la défense, l'énergie, l'infrastructure et l'environnement. Malgré sa structure institutionnelle minimale et l'absence de négociations commerciales, la présidence pro-tempore bolivienne a organisé en 2007 une rencontre pour discuter de la création d'un parlement pour l'Unasur¹⁴⁴. L'Équateur a repris l'initiative en 2010, lors d'une réunion qui visait à approuver les lignes fondamentales de l'assemblée : réunions semestrielles, compétences consultatives et représentation des parlements nationaux et régionaux¹⁴⁵. L'absence du Brésil à la réunion et la réticence des membres du Parlasur quant à la création d'une nouvelle assemblée régionale ont néanmoins ralenti le processus. La position majoritaire est qu'il faut « *d'abord consolider le Parlasur pour après penser au Parlement Sud-américain* »¹⁴⁶. « *Nous pensons que l'Unasur est une excellente idée, mais elle doit être construite sur la base du Mercosur. Il n'y a pas d'Unasur si le Mercosur échoue. Le Mercosur, il faut le concrétiser, le consolider, il faut avancer, et il faut qu'il intègre tout le reste et qu'il s'élargisse jusqu'à l'Unasur, mais on parle d'un élargissement à partir du Mercosur. [Il ne faut pas] le prendre pour quelque chose d'autre, abandonner ce qu'on a fait ici, recommencer à nouveau avec l'Unasur, ça serait grave* »¹⁴⁷. « *Est-ce réaliste de penser que nous pouvons construire une autre intégration sur l'échec du Mercosur ? Qui serait partant ? [...] Le Brésil a profité de la faiblesse du Mercosur, pour l'instant. Mais je veux voir ce qui se passera si l'Uruguay décide de signer un accord de libre-échange avec les États-Unis* »¹⁴⁸.

En outre, la dispute diplomatique entre l'Argentine et le Royaume Uni sur la souveraineté des Îles Malouines a été fréquemment débattue au Parlasur pendant la période 2009-2010. Une première déclaration avait déjà été approuvée en 2007, dans

¹⁴⁴ Séminaire régional *Alternativas para un Parlamento de Unasur*, Cochabamba, 4-6 octobre 2007.

¹⁴⁵ Rencontre de législateurs de l'Unasur, Quito, 12-15 juin 2010.

¹⁴⁶ Dr. Rosinha, "Conformación de un Parlamento de la Unasur centró el debate en el legislativo regional: el tema será estudiado en comisión", Somos Mercosur, octobre 2007.

¹⁴⁷ Entretien avec un parlementaire du Mercosur, Buenos Aires, mars 2009.

¹⁴⁸ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, mars 2009.

laquelle les parlementaires approuvaient le soutien des États membres du Mercosur à la demande argentine. A partir de 2009, avec la décision britannique d'exploiter le pétrole et le gaz dans la région, le Parlasur s'est davantage mobilisé et a formé une commission destinée à négocier avec le Royaume Uni un accord pacifique concernant la souveraineté des îles. Il s'agit d'une question qui suscite un consensus aisé entre les membres, favorisant plutôt l'union que le conflit au sein du Parlement. De la même façon, la Directive « retour » approuvée par le Parlement européen en juin 2008, régulant la procédure de retour des citoyens d'États tiers en situation irrégulière sur le territoire de l'Union¹⁴⁹, a été durement critiquée par le Parlasur, qui a appelé le PE à réviser, au nom des « *valeurs civilisatrices européennes, cette décision équivoque et stérile qui entache l'image de l'Union européenne* »¹⁵⁰. Ces deux cas illustrent le rôle agrégatif joué par la délibération sur les affaires externes : au lieu de mettre en discussion des sujets sensibles pour l'intégration – tels que l'entrée du Venezuela dans le Mercosur –, les parlementaires se sont concentrés sur des questions hors bloc qui pourraient fortifier l'assemblée plutôt que la diviser encore plus. Cela n'a pas constitué une stratégie explicite des parlementaires, mais un comportement découlant des circonstances et de l'habileté politique de ceux qui voulaient maintenir le fonctionnement parlementaire pendant la période de stagnation. La consolidation de l'accord concernant la proportionnalité est finalement parvenue en septembre 2010, montrant que la capacité naissante d'adaptation du Parlasur est une caractéristique indispensable dans son chemin vers l'institutionnalisation.

6.4. Le Parlement du Mercosur entre la prédestination d'un rôle marginal et l'imprévisibilité des effets institutionnels

« Récemment, j'ai entendu un fonctionnaire de la chancellerie argentine parler. Il disait: 'nous devons reconnaître que le Brésil a plus d'habitants, il a beaucoup d'habitants, c'est clair qu'il doit avoir un nombre plus important de parlementaires. Puis, au fur et à mesure nous allons penser sur un mode transversal, dans lequel un Argentin s'alliera avec un Brésilien'. J'étais tellement content d'entendre cela, et je l'ai

¹⁴⁹ Directive 2008/115/CE, 16 décembre 2008.

¹⁵⁰ Déclaration 10/2008 du Parlasur, article 4.

entendu aussi d'un Brésilien une fois, c'était une fonctionnaire de la commission brésilienne. Il y a deux ou trois ans, nous discussions et elle était d'accord avec cela, elle disait aussi que nous devons commencer à penser comme une seule nation et non plus comme des Brésiliens et des Argentins. Cela s'est passé il y a trois ans. Et maintenant j'ai entendu un fonctionnaire Argentin et je vois qu'il y a une évolution dans le sens de laisser de côté le nationalisme par pays et de penser à un nationalisme régional, les gens appartenant à une région et non simplement à un pays »¹⁵¹. Ce témoignage fait l'état de la dualité qui marque l'institutionnalisation du Parlasur : d'un côté, il s'agit d'un processus lent qui n'a pas encore modifié les structures de pouvoir au Mercosur ; de l'autre, il commence à introduire des discussions jusqu'alors inexistantes dans la sphère régionale dont l'ampleur et le potentiel de changement restent inconnus.

L'analyse de l'institutionnalisation du Parlasur jusqu'à la fin 2010 montre une assemblée relativement organisée, mais dont l'autonomie et la fonctionnalité restent assez limitées. Ce bilan semble confirmer le caractère circonstanciel et superficiel du soutien des pouvoirs exécutifs aux changements dans la branche législative du Mercosur. En effet, la décision de créer le Parlement correspondait à une nécessité de renforcer les initiatives exécutives au sein du Mercosur ; il ne s'agissait pas de proposer une possibilité réelle d'*empowerment* aux parlementaires. Les gouvernements étaient certainement au courant du fait que le degré de succès des institutions régionales varie en fonction de leur mode effectif de fonctionnement au niveau national¹⁵². Ainsi, à l'instar des parlements nationaux, le Parlasur serait en mesure de contribuer à la stabilité institutionnelle de l'intégration sans affronter les pouvoirs exécutifs. Ce n'est pas par hasard que le groupe qui a rédigé le Protocole constitutif n'a pas pu, malgré ses efforts, « *se débarrasser de la logique nationale* »¹⁵³.

La continuité de cette syntonie dépend du niveau de tolérance des parlementaires vis-à-vis du monopole des ministères des affaires étrangères sur les questions de l'intégration. S'ils arrivent à consolider un schéma de participation décorative au Parlasur, tandis qu'en réalité ils s'occupent d'affaires internes, cet arrangement peut se prolonger. Si, par contre, les parlementaires souhaitent participer à la prise de décision

¹⁵¹ Entretien avec un assistant parlementaire, Buenos Aires, avril 2009.

¹⁵² MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. *Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina*, *op. cit.*, p. 402.

¹⁵³ Entretien avec un assistant parlementaire, Brasília, mars 2009.

régionale, ils s'apercevront vite de la nécessité de l'institutionnalisation pleine du Parlasur. Dans ce cas, quatre éléments peuvent se révéler décisifs. D'abord, la mise en place de la représentation proportionnelle peut obliger les parlementaires à négocier et à trouver des positions communes au-delà de leur nationalité, s'ils ne veulent pas que le Brésil devienne l'acteur dominant. Deuxièmement, l'organisation des élections directes peut attirer l'attention des citoyens et des partis politiques, les grands absents du processus de création du Parlement. S'ils sont davantage impliqués, le niveau de légitimité de l'assemblée tendra à s'accroître, facilitant l'institutionnalisation¹⁵⁴. Troisièmement, la réalisation d'un concours international transparent, fondé sur des critères précis pour évaluer la capacité technique des candidats, peut amener au Parlement des fonctionnaires qualifiés et indépendants. À en juger par le rôle que ce genre d'acteur a eu dans la création de l'assemblée, ils pourraient beaucoup contribuer à son évolution institutionnelle. Enfin, la réglementation et l'utilisation des fonctions législatives et de contrôle prévues dans le Protocole constitutif, tel que l'avis du Parlasur sur les projets du CMC en échange d'une procédure accélérée dans les parlements nationaux, tendent à solidifier la place du Parlement dans la structure institutionnelle du Mercosur. Ces quatre facteurs peuvent provoquer des changements importants dans le système décisionnel, vu qu'ils sont capables d'altérer l'ordre des préférences des gouvernements quant à l'intégration. Mais l'initiative, comme d'habitude, revient aux parlementaires, les chances que les gouvernements redéfinissent tous seuls leur intérêt envers ce sujet étant très réduites.

Entre 2003 et 2006, de nombreuses voix se sont levées pour dénoncer le caractère forcément limité d'une réforme institutionnelle du Mercosur fondée sur la création d'un parlement. Sans la prise en compte des espaces informels de manifestation de la citoyenneté et sans une réelle décentralisation de la décision, les réformes étaient jugées insuffisamment efficaces¹⁵⁵. Si aujourd'hui cette évaluation s'avère correcte, il faut constater également le potentiel encore non concrétisé de cette institution. Les concepteurs du Parlement avaient une bonne connaissance des difficultés auxquelles il se heurterait. Ils n'ont pas pour autant renoncé à profiter du moment politique pour faire avancer un pas, timide mais possible, dans la direction du renforcement institutionnel de

¹⁵⁴ GOETZE, Stefan; RITBERGER, Berthold. A matter of habit?, *op. cit.*, p. 44.

¹⁵⁵ DABÈNE, Olivier. La relance du Mercosur, *op. cit.*, p. 42.

l'intégration. Les indicateurs de socialisation et de capacité d'adaptation révèlent que l'appropriation des espaces vides de pouvoir par le Parlasur commence à produire ses effets. Sans confrontations plus importantes, cependant, il est peu probable qu'il soit capable de lancer la démocratisation du Mercosur et de devenir l'un des acteurs centraux de l'intégration régionale en Amérique latine.

CONCLUSION. « Personne ne parle plus de la ZLEA »

Lors de la session inaugurale du Parlasur en 2006, le président brésilien Lula da Silva a laissé entendre, à la fin de son discours, que la zone de libre commerce continentale était une page tournée dans l'histoire de l'intégration latino-américaine¹. Cette affirmation traduit le succès d'une stratégie conçue quatre ans auparavant, quand la ZLEA était au centre des discussions sur la politique extérieure en Amérique latine. Les gouvernements de centre-gauche qui ont accédé au pouvoir dans les pays du Mercosur entre 2002 et 2004 se sont opposés au projet et, en réponse, ont décidé de renforcer symboliquement le Mercosur. Les travaux pour la création du Parlasur ont débuté concrètement en 2003, et le Protocole constitutif a été rédigé en 2005. Un mois avant son approbation par les présidents, « le Mercosur » a définitivement rejeté la ZLEA lors du sommet des Amériques à Mar del Plata, provoquant l'interruption des négociations. Alors qu'il en est rarement ainsi, le bloc a agi de façon concertée sur la scène internationale. Les États-Unis ont joué le rôle de fédérateur externe, catalysant les efforts d'intégration au sein du Mercosur qui ont abouti notamment à la mise en place d'un parlement régional. La construction du Parlasur résulte ainsi de la rencontre de deux mouvements lors d'un moment critique : celui des parlementaires, qui réclamaient depuis longtemps un réarrangement de leur place au sein de l'intégration, et celui des nouveaux gouvernements, qui voulaient revitaliser leurs liens afin d'augmenter leur pouvoir de négociation face aux États-Unis.

Un processus incrémental confronté à un contexte politique inédit

La naissance du Parlasur correspond à un processus dynamique marqué par quatre étapes fondamentales. Tout d'abord, la constitution d'une intégration économique entre les pays du Cône sud au moment de la fin de la Guerre Froide a témoigné d'un désir d'association entre eux et a intensifié leur éloignement vis-à-vis de l'influence exclusive des États-Unis. Ces pays étaient aussi motivés par le retour des régimes démocratiques,

¹ “‘Ninguém fala mais em Alca’, diz Lula na instalação do Parlamento do Mercosul”, Agência Brasil, 14 décembre 2006.

qui ont suscité la restauration des pouvoirs et de la pluralité idéologique au sein des parlements nationaux. Dans ce contexte, les pouvoirs exécutifs ont invité des délégations parlementaires à suivre les premières négociations visant à la formation du marché commun. Cela a engendré une dynamique parlementaire incrémentale au sein du Mercosur qui ne s'est jamais arrêtée. En dépit de son rôle marginal, la Commission parlementaire conjointe a réussi à placer le débat régional au sein des pouvoirs législatifs nationaux et a donné à leurs membres la chance de délibérer à propos de leurs problèmes communs à une échelle transnationale. Les structures étatiques et les partis politiques ont ainsi progressivement réservé un espace pour l'institutionnalisation des actions parlementaires sur le plan régional.

La deuxième phase se distingue de l'étape précédente en révélant l'impact des facteurs exogènes. Une fois que le Mercosur était créé et le traité de Maastricht signé, l'Union européenne a adopté une nouvelle stratégie de rapprochement bi-régional. En quelques années, l'Amérique latine est sortie de l'oubli et est devenue le principal espoir de reproduction du modèle européen d'intégration, ce qui était susceptible de favoriser le commerce international de l'Union ainsi que sa position géopolitique. La Commission européenne a mis en œuvre une logique de soutien financier et technique aux institutions du Mercosur, tandis que le Parlement européen a multiplié les rencontres interparlementaires avec la CPC. Ces nouveaux rapports ont fait du régionalisme européen la principale alternative disponible aux élites politiques sud-américaines mécontentes des termes du bilatéralisme commercial proposé par les États-Unis. Cet effet a été maximisé à l'échelle parlementaire, qui réunissait des acteurs désireux de modifier leur position d'exclusion des décisions régionales.

La troisième phase fait référence au moment de la prise de décision concernant la création du Parlasur, lors du changement des majorités gouvernantes. Dans un climat de remise en cause des instruments de l'intégration économique, consécutif à de graves crises, l'une des promesses de campagne de Lula aux congressistes brésiliens a été de doter le Mercosur d'une assemblée représentative élue au suffrage universel. L'Argentine de Kirchner a accepté l'idée et de nombreuses initiatives politiques ont été prises dans ce sens. L'Uruguay est resté réticent jusqu'à l'élection de Vázquez en 2004. Le Paraguay a donné son accord après que les États membres du Mercosur ont accepté de mettre en place des fonds structurels, réclamés depuis longtemps afin de diminuer les

asymétries économiques. La fenêtre d'opportunité ouverte par les nouveaux gouvernements de gauche a été bien comprise par les personnalités politiques, fonctionnaires, techniciens, syndicalistes, académiques et associations de toute sorte qui militaient pour une intégration plus politique et sociale. Les commissions pour le Mercosur dans les parlements nationaux, qui s'appuyaient dans certains pays sur des fonctionnaires qualifiés admis par concours public après le retour de la démocratie, ont élaboré des propositions écrites sur la base de la négociation politique entreprise par les parlementaires. Parmi ceux-ci, quelques-uns démontraient une sensibilité accrue à l'intégration régionale, une bonne connaissance de ses problèmes et potentialités et un intérêt pragmatique électoral ou institutionnel pour la création du Parlasur. Le Secrétariat de la Commission parlementaire conjointe du Mercosur, créé en réponse à une demande européenne, a joué un rôle à la fois administratif et politique dans l'organisation des documents et des rencontres où ont été arrêtées les propositions concernant le Parlement. Par ailleurs, le Secteur d'assistance technique du Secrétariat du Mercosur a fourni l'expertise nécessaire aux négociations.

Cette dynamique était pourtant contrebalancée par des secteurs appartenant aux chancelleries, désireuses d'éviter le partage de leur contrôle sur le cours de l'intégration régionale. Ainsi, le Parlasur est né sans pouvoir décisionnel, ce qui a eu un impact sur les premières années de son processus d'institutionnalisation. Cette étape, qui commence après la ratification du Protocole constitutif par les parlements nationaux, est marquée par le développement de certains indicateurs institutionnels, tels que la complexité organisationnelle et la socialisation de ses membres. D'autres, tels que l'autonomie et la fonctionnalité du Parlasur, sont pourtant limités par une logique de dépendance institutionnelle entretenue par les pouvoirs exécutifs. Même si les parlementaires ont su surmonter le défi de la composition proportionnelle et travailler à la mise en place des élections directes, le Parlasur a encore un chemin long et difficile à parcourir jusqu'à sa consolidation institutionnelle au sein de la structure du Mercosur. Au-delà des pistes quant à l'impact politique de la nouvelle institution, l'étude du processus d'institutionnalisation a permis aussi de réévaluer les facteurs qui ont joué lors de la période de création, confirmant le poids de idées les plus marquantes et de la conviction des acteurs impliqués.

Le rôle central des idées

Cette analyse a révélé qu'à la question générale « pourquoi le Parlasur a-t-il été créé » correspondent en fait trois sous-questions : pourquoi les gouvernements ont-ils décidé de renforcer le Mercosur ? Pourquoi cela a-t-il été fait au moyen d'un parlement ? Pourquoi à cette époque ? L'ensemble théorique des trois i a été mobilisé pour répondre à ces questions relevant des dimensions formelle, matérielle et temporelle de la construction du Parlasur. Les théories du *policy process* ont contribué à comprendre la logique procédurale du changement institutionnel, mettant en lumière la manière dont les événements se sont entrelacés. Il en découle que des variables liées aux institutions, aux intérêts et aux idées ont participé, à différents moments, à ce résultat institutionnel, mais que seules les idées sont capables de répondre à la fois aux trois questions posées. Le cadre théorique employé montre que les idées ont un pouvoir réel sur la vie politique, dans laquelle elles peuvent jouer un rôle décisif, mais aussi qu'elles dépendent des institutions et des intérêts sous-jacents.

Le poids des institutions est clair lorsque le développement incrémental de la dimension parlementaire du Mercosur est pris en compte. Le comportement des acteurs a été circonscrit par ce cadre structurel, de façon que si le Mercosur devait être réformé cela passerait forcément par les déterminants institutionnels déjà en place. Cependant, le contexte institutionnel ne révèle pas les intentions des acteurs. Il définit les règles qu'ils doivent suivre afin d'atteindre leurs objectifs, mais n'explique pas l'origine ou l'importance de ces objectifs. Pour ce faire, il faut considérer les stratégies employées pour convaincre les participants du jeu politique ainsi que les ressources de chaque coalition de cause en termes de pouvoir. Le changement est ainsi incrémental mais pas naturel : les parlementaires l'ont stimulé parce que, à la différence des chancelleries, ils n'avaient rien à perdre. De plus, la logique incrémentale a joué un rôle essentiel, mais pas suffisant, dans le processus de création du Parlasur car elle ne rend pas compte du facteur « opportunité » qui a été aussi responsable du résultat.

Les intérêts des acteurs reviennent à la volonté des parlementaires d'être entendus lors des négociations internationales, au désir des chancelleries d'empêcher des changements substantiels dans la branche exécutive du Mercosur et aux efforts faits par

certaines fonctionnaires de l'Union européenne pour consolider et exporter son modèle de gouvernance. Dans ces cas, l'action individuelle a eu un impact important sur le processus de changement institutionnel. Mais ces acteurs, à en juger par les différentes attentes qu'ils ont manifestées à l'égard du Parlement, n'avaient pas tous une information complète sur le processus et sur ses débouchés possibles. À l'inverse, pour les gouvernements, les avantages à consentir à l'existence d'un organe concurrent sur le plan régional étaient moins évidents. Même si l'on considère le contexte de la ZLEA et le choix des gouvernements de s'investir dans le Mercosur, leur action n'est pas tout à fait rationnelle et objective si l'on s'en tient aux seuls intérêts. Si elle l'était, la réponse à la ZLEA serait similaire pour n'importe quelle force gouvernante dans les mêmes conditions. Ce ne fut pas le cas puisque, en l'espace de quelques mois, les changements de gouvernement ont produit une altération radicale dans la compréhension des « intérêts nationaux » par les autorités politiques des pays du Mercosur.

Ce changement a amené les gouvernements à vouloir renforcer symboliquement le Mercosur afin d'envoyer un message politique aux pays de la région ; il s'agissait d'affirmer leur union et, par conséquent, leur poids dans les discussions avec les États-Unis. Ce type d'action, relevant des représentations des acteurs quant aux valeurs à défendre, ne peut être expliqué que par le rôle des idées dans le système politique interne. L'action politique qui a conduit à la création du Parlasur repose ainsi sur les croyances des individus quant à la meilleure voie à suivre pour la politique étrangère de leurs États. L'idée du Parlement a été jugée appropriée car elle correspondait à l'interprétation des acteurs concernant la nécessité de s'éloigner de la ZLEA et les moyens pertinents pour l'atteindre. Elle était aussi disponible et considérée comme légitime sur les plans interne et externe grâce au chemin incrémental suivi depuis longtemps et aux initiatives de transfert de la part de l'Union européenne. Cette conjonction de facteurs a suscité la prééminence de l'image du Parlement européen non seulement parmi les acteurs de la branche parlementaire du Mercosur mais aussi parmi les membres de la communauté épistémique qui leur était associée. Le rôle des idées est également clair dès lors que l'on considère que l'Argentine et le Brésil sont ceux qui ont avancé la proposition du Parlement. Il s'agit de deux pays qui, contrairement aux plus petits, ne se montrent en général pas intéressés par l'évolution institutionnelle du Mercosur. Le fait que le Parlasur se soit concrétisé par l'initiative des deux pays les plus

grands est symptomatique de son caractère symbolique et du rôle moteur des idées dans sa construction.

Ceci établi, il convient de se poser la question des effets d'un changement institutionnel guidé par des représentations et des déterminants symboliques. Le Parlasur a-t-il vocation à être une manifestation effective de l'intégration ou marque-t-il un processus en décomposition ? Arrivera-t-il à se détacher du contexte causal qui lui a donné naissance pour construire un chemin propre et autonome au sein du Mercosur ? L'histoire de la construction du Parlasur indique un changement d'instrument pour la mise en œuvre de la dimension parlementaire du Mercosur, sans pour autant que l'objectif qui lui était associé ait été modifié. Cela ne correspond pas au changement paradigmatique de Peter Hall, dans lequel les objectifs et les instruments sont conjointement modifiés². Il semble ainsi improbable que le Parlasur soit capable de surmonter la logique nationaliste du Mercosur à moins que « le consensus ambigu » qui caractérise l'accord originel ne révèle ses effets³. Étant donné que le Parlasur s'est établi sur un terrain d'entente fragile, résultant des concessions de coalitions de cause qui ne défendaient pas les mêmes valeurs, une ambiguïté sur ses buts persiste. Ce manque de congruence tend à générer des conflits dans la période d'institutionnalisation, chaque acteur trouvant une place formelle pour son interprétation quant aux chemins à suivre. Si la durée et le degré d'unité de la coalition responsable de la gestion de l'institution sont importants, il y a des chances pour que les acteurs insatisfaits quant aux limites institutionnelles remettent en cause les règles instaurées⁴. Autrement dit, la réunion de différents systèmes de croyances à l'origine du Parlasur a produit une ambiguïté institutionnelle capable d'engendrer des conséquences inattendues. La socialisation parlementaire, dans le sens de soutien institutionnel, pourrait ainsi, surtout après le suffrage universel, contribuer à changer le rôle marginal toujours assigné par les pouvoirs exécutifs à la branche parlementaire de l'intégration.

² HALL, Peter. Policy paradigms, *op. cit.*, p. 279.

³ PALIER, Bruno. Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (ed.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 127-144.

⁴ LINDNER, Johannes; RITTBERGER, Berthold. The creation, interpretation and contestation of institutions, *op. cit.*, p. 455.

Les limites de l'exportation du modèle européen

Jusqu'à présent, les tentatives de l'Union européenne d'encourager l'intégration régionale en Amérique latine à son image n'ont pas été couronnées de succès. Le régionalisme n'a pas encore un format précis sur le continent et continue à être l'objet d'interprétations et d'usages variés. Mais les éléments qui se répètent dans sa trajectoire montrent déjà qu'il n'a pas suivi le modèle européen : l'intégration des marchés reste limitée, la complémentarité économique est faible, le niveau d'institutionnalisation est instable et en général très bas, et la supranationalité est loin d'être une règle. Dans ce contexte, le Parlasur représente à la fois le principal succès et le principal échec de la politique européenne d'exportation du régionalisme envers l'Amérique latine. Aux yeux de la Commission européenne, le Mercosur était le bloc réunissant toutes les conditions nécessaires à la reproduction des mécanismes de l'intégration européenne grâce au développement économique et institutionnel des États-membres. Les actions de la Commission vis-à-vis du Mercosur ont stimulé la participation du Parlement européen, qui au départ penchait plutôt vers un niveau plus diffus de relations bi-continentales. Le soutien financier et technique et les contacts étroits qui ont suivi ont trouvé écho parmi les parlementaires du Mercosur, qui ont pu se projeter dans le poids politique conquis par le Parlement européen. Le succès du transfert relève donc pour beaucoup de la solidification de l'exemple européen dans l'imaginaire des parlementaires du Mercosur.

Néanmoins, le résultat n'est pas proche du modèle. Le Parlasur ne s'est pas inspiré des mécanismes détaillés qui font du PE une assemblée co-législatrice capable de contrôler l'exécutif. Si l'intégration européenne a servi de guide général dans la phase de gestation de l'idée, au moment de définir la configuration de l'assemblée les exemples nationaux ont prévalu. Cet échec relatif s'explique aussi par le contexte politique de la période de création du Parlasur, qui témoignait d'un éloignement idéologique entre les pays du Mercosur et ceux de l'Union européenne. L'élection des gouvernements de centre-gauche en Amérique du sud et le retour de la droite dans plusieurs pays européens ont eu un fort impact sur leurs relations, qui se sont distendues au point de provoquer la suspension des négociations pour l'Accord d'association en 2004. L'intégration européenne, qui n'a jamais fait l'unanimité parmi les gauches

latino-américaines, est devenue de plus en plus contestée en raison de sa dimension économique libérale accentuée et du renforcement du rôle des gouvernements au détriment des institutions communautaires. Le Parlasur n'est donc pas né de l'intention de reproduire l'exemple européen au sein du Mercosur, mais de sa perception comme l'alternative la plus pertinente pour aider le Mercosur à faire contrepoids face à la ZLEA. En fait, le choix d'un parlement au lieu d'une réforme des branches exécutive ou judiciaire du Mercosur révèle même une stratégie des gouvernements, qui entendaient éviter que l'intégration n'échappe à leur contrôle et n'évolue vers un schéma à l'européenne.

L'avenir des relations entre le Mercosur et l'Union européenne reste incertain et dépendant des fluctuations idéologiques dans les coalitions gouvernantes. Le retour de la droite dans le Mercosur pourrait éventuellement entamer la réouverture des discussions sur la ZLEA et la conclusion d'un accord commercial avec l'Union. Par contre, la gauche ne semble pas prête à accepter les conditions proposées par la Commission européenne et défend une troisième voie d'insertion internationale, capable d'élargir les contacts au-delà des rapports traditionnels avec l'Europe et les États-Unis et d'assurer plus d'autonomie à la région. Dans ce contexte, le Brésil entend jouer un rôle différencié en termes de leadership et de représentation internationale des intérêts latino-américains. Pour ce faire, le Mercosur n'est pas suffisant et le pays a besoin d'instiguer d'autres lieux de coopération tels que l'Unasur et la récente Communauté des États latino-américains et caribéens, créée en 2010. La question est de savoir jusqu'à quel point ces pays arriveront à suivre leur propre voie et à encourager de nouvelles formes de gouvernance dans un système déjà conditionné par les logiques préexistantes. La position du Brésil est souvent remise en cause par ses voisins, qui voient dans ses actions l'esquisse d'un comportement impérialiste critiqué avec ferveur par le gouvernement brésilien lui-même.

Il reste à identifier aussi la place des parlements internationaux et régionaux dans cette réorganisation du pouvoir à l'échelle mondiale. Peuvent-ils aller au-delà des conjonctures initiales et des rôles formels qui leur sont accordés et se convertir en des espaces clés pour la démocratisation des relations internationales ? Une évidence se dégage déjà : leur création résulte en partie d'idées que partagent des groupes d'acteurs

qui ne cesseront pas de demander plus d'ouverture, de participation et d'intégration à leurs gouvernants.

BIBLIOGRAPHIE

Références scientifiques

ABBOTT, Andrew. Sequence analysis: new methods for old ideas. *Annual Review of Sociology*, v. 21, 1995, p. 93-113.

ABENTE, Diego. A party system in transition: the case of Paraguay. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (ed.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University press, 1995. p. 298-320.

ABENTE, Diego. Stronismo, post-stronismo and the prospects for democratization in Paraguay. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 119, March 1989.

ABRANCHES, Sérgio. O presidencialismo de coalizão: o dilema institucional brasileiro. *Dados*, v. 31, n. 1, 1988, p. 5-33.

ABRANCHES, Sérgio. Presidencialismo de coalizão e crise de governança. In: TAVARES, José Antônio (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 85-82.

ACHARYA, Amitav. How ideas spread: whose norms matter? Norm localization and institutional change in Asian regionalism. *International Organization*, v. 58, n. 2, Spring 2004, p. 239-275.

ADLER, Emanuel. Constructivism and international relations. In: CARLSNAES, Walter; RISSE, Thomas; SIMMONS, Beth (ed.). *Handbook of International Relations*. London: SAGE, 2002. p. 95-118.

ADLER, Emanuel; HAAS, Peter. Conclusion: epistemic communities, world order, and the creation of a reflective research program. *International Organization*, v. 46, n. 1 (Knowledge, Power, and International Policy Coordination), Winter 1992, p. 367-390.

ALCÁNTARA SAEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes. Institutions and politicians: an analysis of the factors that determine presidential legislative success. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 348, May 2008.

ALCÁNTARA SAEZ, Manuel; GARCÍA MONTERO, Mercedes; SÁNCHEZ LOPEZ, Francisco. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca, 2005.

ALECU DE FLERS, Nicole; REGELSBERGER, Elfriede. The EU and inter-regional cooperation. In: HILL, Christopher; SMITH, Michael (ed.). *International relations and the European Union*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 316-342.

ALT, James. Crude politics: oil and the political economy of unemployment in Britain and Norway, 1970- 85. *British Journal of Political Science*, v. 17, n. 2, April 1987, p. 149-199.

AMINZADE, Ronald. Historical sociology and time. *Sociological Methods and Research*, v. 20, n. 4, 1992, p. 456-480.

AMORIM, Octávio. Presidencialismo de coalizão revisitado: novos dilemas, velhos problemas. In: TAVARES, José Antônio (org.). *O sistema partidário na consolidação da democracia brasileira*. Brasília: Instituto Teotônio Vilela, 2003. p. 83-98.

AMORIM, Octávio. The presidential calculus: executive policy making and cabinet formation in the Americas. *Comparative Political Studies*, v. 39, n. 4, 2006, p. 415-440.

ANASTASIA, Fátima; MELO, Carlos Ranulfo; SANTOS, Fabiano. *Governabilidade e Representação Política na América do Sul*. Rio de Janeiro, São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, UNESP, 2004.

ANDERSON, James. *Public policy-making*. New York: Praeger, 1975.

ARBORIO, Anne-Marie; FOURNIER, Pierre. *L'enquête et ses méthodes: l'observation directe*. 2e. ed. Paris: Armand Colin, 2005.

AYERBE, Luis Fernando. Apresentação. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora da UNESP, 2008. p. 9-13.

BACOT, Paul. Parlement, région, sécurité: existence et dénomination des institutions parlementaires internationales. In: HASSAN-YARI, Houchang; OUSMAN, Abdelkérime (ed.). *Régionalisme et sécurité internationale*. Bruxelles: Bruylant, 2009. p. 11-32.

BADIE, Bertrand. *L'État importé: l'occidentalisation de l'ordre politique*. Paris: Fayard, 1992.

BADIE, Bertrand. *Le diplomate et l'intrus: l'entrée des sociétés dans l'arène internationale*. Paris: Fayard, 2008.

BAILEY, David. Misperceiving matters: elite ideas and the failure of the European constitution. *Comparative European Politics*, 2008, n. 6, p. 33-60.

BALME, Richard. Rationalité. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (ed.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2004. p. 354-363.

BALME, Richard; BROUARD, Sylvain. Les conséquences des choix politiques: choix rationnel et action publique. *Revue française de science politique*, v. 55, n. 1, février 2005, p. 33-50.

BAPTISTA, Luiz Otávio. *O Mercosul, suas instituições e seu ordenamento jurídico*. São Paulo: LTr, 1998.

- BARDIN, Laurence. *L'analyse de contenu*. Paris: Presses universitaires de France, 2007.
- BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Agenda dynamics and policy subsystems. *The Journal of Politics*, v. 53, n. 4, November 1991, p. 1044-1074.
- BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. *Agendas and instability in American politics*. 2e. ed. Chicago: University of Chicago Press, 2009.
- BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Positive and negative feedback in politics. In: BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan (ed.). *Policy dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002. p. 3-28.
- BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan. Theoretical beginnings. In: BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan (ed.). *Policy Dynamics*. Chicago: University of Chicago Press, 2002. p. 1-2.
- BÉLAND, Daniel. Ideas, institutions, and policy change. *Journal of European Public Policy*, v. 16, n. 5, 2009, p. 701-718.
- BENNETT, Colin; HOWLET, Michael. The lessons of learning: reconciling theories of policy learning and policy change. *Policy Sciences*, v. 25, 1992, p. 275-294.
- BERMAN, Sheri. Review: Ideas, norms, and culture in political analysis. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, January 2001, p. 231-250.
- BETHERTON, Charlotte; VOGLER, John. *The European Union as a global actor*. 2e. ed. London: Routledge, 2006.
- BLANCHET, Alain; GOTMAN, Anne. *L'enquête et ses méthodes: l'entretien*. 2e. ed. Paris: Armand Colin, 2007.
- BLONDEL, Jean. *Comparative legislatures*. New Jersey: Prentice-Hall, 1973.
- BLYTH, Mark. Structures do not come with an instruction sheet: interests, ideas and progress in political science. *Perspectives on Politics*, v. 1, n. 4, December 2003, p. 695-706.
- BÖRZEL, Tanja; RISSE, Thomas. The European Union and the diffusion of ideas. *KFG Working Papers (The Transformative Power of Europe)*, n. 1, May 2009, p. 13.
- BOTTO, Mercedes. The role of epistemic communities in the 'makability' of Mercosur. In: DE LOMBAERDE, Philippe; SCHULZ, Michel (ed.). *The EU and world regionalism: the makability of regions in the 21st century*. Surrey: Ashgate, 2009. p. 171-186.
- BRACK, Nathalie. S'opposer au sein du Parlement européen: le cas des eurosceptiques, *Revue internationale de politique comparée*, v. 18, n. 2, 2011, p. 131-147.

BRADY, David; BULLOCK, Charles; MAISEL, Sandy. The electoral antecedents of policy innovations: a comparative analysis. *Comparative Political Studies*, v. 20, n. 4, January 1988, p. 395-422.

BRATHWAITE, John; DRAHOS, Peter. *Global business regulation*. Cambridge: Cambridge University Press, 2000.

BRAUD, Philippe. *Sociologie politique*. 9e. ed. Paris: LJDG, 2008.

BREWER, Garry. The policy sciences emerge: to nurture and structure a discipline. *Policy Sciences*, n. 5, n. 3, September 1974, p. 239-244.

BUQUET, Daniel; CHASQUETTI, Daniel. Elecciones Uruguay 2004: descifrando el cambio. *Revista de Ciencia Política*, v. 25, n. 2, p. 143-152.

BURGESS, Robert. *In the field: an introduction to field research*. London: Routledge, 1984.

CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén. Los congresos del Mercosur en la democracia y la integración. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (coord.). *Mercosur y parlamentos: el rol de los congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2000. p. 7-47.

CAETANO, Gerardo; CARRAU, Natalia; BERMÚDEZ, Marcela. *Bancada progresista del Parlamento del Mercosur: un actor regional*. Montevideo: Fundación Friedrich Ebert, 2009.

CAETANO, Gerardo; PÉREZ ANTÓN, Romeo. Hacia un parlamento del Mercosur. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (ed.). *La encrucijada política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2003. p. 305-322.

CAETANO, Gerardo; PÉREZ ANTÓN, Romeo; CORONEL, Álvaro. La dimensión parlamentaria en la nueva institucionalidad del Mercosur: enfoques normativo y decisonal. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (ed.). *La encrucijada política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2003. p. 131-173.

CAMARGO, Sonia de. O canto da sereia: América Latina perante a ALCA. *São Paulo em Perspectiva*, v. 16, n. 1, 2002, p. 94-104.

CHASE, Susan. Taking narrative seriously: consequences for method and theory in interview studies. In: LINCOLN, Yvonna; DENZIN, Norman. *Turning points in qualitative research: tying knots in a handkerchief*. Walnut Creek: Altamira, 2003. p. 273-298.

CHASQUETTI, Daniel. Democracia, multipartidismo y coaliciones en América Latina: evaluando la difícil combinación. In: LANZARO, Jorge (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 319-359.

CHASQUETTI, Daniel. La supervivencia de las coaliciones presidenciales de gobierno en América Latina. *PostData*, n. 11, abril 2006, p. 163-192.

CHAUÍ, Marilena. *Brasil: mito fundador e sociedade autoritária*. São Paulo: Fundação Perseu Abramo, 2004.

CHECKEL, Jeffrey. It's the process stupid! Process tracing in the study of European and international politics. *Arena Centre for European Studies Working Papers*, n. 26, October 2005.

CHEVALLIER, Jacques. *Institutions politiques*. Paris: LGDJ, 1996.

CHEVALLIER, Jacques. L'analyse institutionnelle. In: CHEVALLIER, Jacques (ed.). *L'institution*. Paris: PUF, 1981. p. 3-61.

CIENFUEGOS MATEO, Manuel. *La asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur, en la encrucijada*. Barcelona: CIDOB, 2006 (Série América Latina, n. 15).

CISNEROS, André; PIÑERO IÑÍGUEZ, Carlos. *Del ABC al Mercosur: la integración latinoamericana en la doctrina y praxis del peronismo*. Buenos Aires: Nuevohacer, 2002.

CŒURDRAY, Murielle; BLANCHET, Thomas. Légitimités asymétriques et hybridations organisationnelles face à l'importation des pratiques étrangères: le secteur de l'eau en Allemagne. *Critique internationale*, n. 48, juillet-septembre 2010, p. 53-75.

COLL, Albert. United States strategic interests in Latin America: an assessment. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 39, n. 1, Spring 1997, p. 45-57.

COLLIER, Ruth; COLLIER, David. *Shaping the political arena: critical junctures, the labor movement and regime dynamics in Latin America*. Princeton: Princeton University Press, 1991.

COMBESSIE, Jean-Claude. *La méthode en sociologie*. 4e. ed. Paris: La découverte, 2003.

COPELAND, Gary; PATTERSON, Samuel. Changing an institutionalized system. In: COPELAND, Gary; PATTERSON, Samuel (ed.). *Parliaments in modern world: changing institutions*. Michigan: University of Michigan Press, 1994. p. 151-160.

COPELAND, Gary; PATTERSON, Samuel. Parliaments in the twenty-first century. In: COPELAND, Gary; PATTERSON, Samuel (ed.). *Parliaments in modern world: changing institutions*. Michigan: University of Michigan Press, 1994. p. 1-11.

COSTA, Olivier. Le Parlement européen et la réforme des institutions de l'Union: quand les députés jouent avec les idées. In: BERTHET, Thierry; COSTA, Olivier; GOUIN, Rodolphe; ITÇAINA, Xabier; SMITH, Andy (ed.). *Les nouveaux espaces de la régulation politique*. Paris: L'Harmattan, 2008. p. 29-54.

COSTA, Olivier. *Le Parlement européen, assemblée délibérante*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2001.

COSTA, Olivier. Le parlementarisme au-delà de l'État: le cas de l'Union européenne. In: COSTA, Olivier; KERROUCHE, Eric; MAGNETTE, Paul (dir.). *Vers un renouveau du parlementarisme en Europe?* Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2004. p. 271-294.

COSTA, Olivier. Les députés européens entre allégeances multiples et logique d'institution. *European Integration*, v. 24, n. 2, 2002, p. 91-112.

COSTA, Olivier. The European Parliament and the Community Method. In: DEHOUSSE, Renaud (ed.). *'The Community Method': obstinate or obsolete?* New York: Palgrave Macmillan, 2011. p. 60-75.

COSTA, Olivier; BRACK, Nathalie. *Le fonctionnement de l'Union européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2011.

COSTA, Olivier; DEHOUSSE, Renaud; TRAKALOVÁ, Aneta. La codécision et les « accords précoces »: progrès ou détournement de la procédure législative ? *Études et Recherches Notre Europe*, n. 84, mars 2011.

COSTA, Olivier; DRI, Clarissa. The European Parliament and the deepening of the EU's inter-regional dialogue. In: SÖDERBAUM, Fredrik; SCARAMAGLI, Tiziana; BAERT, Francis (ed.). *Intersecting inter-regionalism: globalization, new regionalism, multilateralism and the EU*. London: Springer, à paraître.

COSTA, Olivier; FORET, François. The European consociation, an exportable model? Institutional design and relations between politics and religion. *European Foreign Affairs Review*, v. 10, n. 4, 2005, p. 501-516.

COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. Au-delà du Traité de Lisbonne, quelles perspectives pour l'intégration européenne? In: MAGNETTE, Paul; WEYEMBERGH, Anne (dir.). *L'Union européenne: la fin d'une crise?* Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008. p. 157-171.

COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. Idéologies et changement institutionnel dans l'Union européenne. Pourquoi les gouvernements ont-ils constamment renforcé le Parlement européen? *Politique européenne*, n. 9, hiver 2003, p. 49-75.

COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul. L'Europe des élites, anatomie d'un mythe. In: COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul (ed.). *Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007. p. 1-7.

COSTA, Olivier; ROGER, Antoine; SAURUGGER, Sabine. Les remises en cause de l'intégration européenne. *Revue internationale de politique comparée*, v. 15, n. 4, 2008, p. 533-539.

COSTA, Olivier; SAINT MARTIN, Florent. *Le Parlement européen*. Paris: La documentation française, 2009.

COX, Gary; MORGENSTERN, Scott. Latin America's reactive assemblies and proactive presidents. *Comparative Politics*, v. 33, n. 2, 2001, p. 171-189.

CRUM, Ben; FOSSUM, John. The Multilevel Parliamentary Field: a framework for theorizing representative democracy in the EU. *European Political Science Review*, v. 1, n. 2, 2009, p. 249-271.

DABÈNE, Olivier. *América Latina no século XX*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2003.

DABÈNE, Olivier. *Amérique latine, la démocratie dégradée*. Paris: Complexe, 1997.

DABÈNE, Olivier. La relance du Mercosur: Ouro Preto II ou le temps des réformes politiques. *Critique internationale*, n. 26, janvier 2005, p. 35-43.

DABÈNE, Olivier. *The politics of regional integration in Latin America: theoretical and comparative explorations*. New York: Palgrave Macmillan, 2009.

DARBON, Dominique. A qui profite le mime? Le mimétisme institutionnel confronté à ses représentations en Afrique. In: MÉNY, Yves (ed.). *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan, 1993. p. 113-137.

DE LA SERRE, Françoise. L'architecture institutionnelle de l'Union européenne comme acteur international: genèse et évolution. In: HELLY, Damien; PETITEVILLE, Franck (dir.). *L'Union européenne, acteur international*. Paris: L'Harmattan, 2005. p. 24-41.

DE LOMBAERDE, Philippe; GARAY, Luis Jorge. The new regionalism in Latin America and the role of the US. *UNU-CRIS Occasional Papers*, O-2006-10.

DE LOMBAERDE, Philippe; PIETRANGELI, Giulia; SCHULZ, Michel. EU support to Latin American regionalism. In: FRANCK, Christian; DEFRAIGE, Jean-Christophe ; DE MORIANNÉ, Virginie (ed.). *L'Union européenne et la montée du régionalisme: exemplarité et partenariats*. Louvain-la-neuve: Academia-Bruylant, 2009. p. 247-261.

DE RIZ, Liliana. Los partidos políticos y la integración de América Latina. *Integración Latinoamericana*, v. 16, n. 169, julio 1991, p. 3-14.

DEHOUSSE, Renaud. Naissance d'un constitutionnalisme transnational. *Pouvoirs*, n. 96, 2001, p. 19-30.

DEHOUSSE, Renaud; MAGNETTE, Paul. Institutional change in the EU. In: PETERSON, John; SHACKLETON, Michael (ed.). *Institutions of the European Union*. 2e. ed. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 17-34.

DELPEUCH, Thierry. Comprendre la circulation internationale des solutions d'action publique: panorama des *policy transfer studies*. *Critique internationale*, n. 43, 2009/2, p. 153-165.

DELPEUCH, Thierry. L'analyse des transferts internationaux de politiques publiques: un état de l'art. *Questions de recherche*, Centre d'études et de recherches internationales, Sciences Po Paris, n. 27, décembre 2008.

DELPEUCH, Thierry; VASSILEVA, Margarita. Des transferts aux apprentissages: réflexions à partir des nouveaux modes de gestion du développement économique local en Bulgarie. *Critique internationale*, n. 48, juillet-septembre 2010, p. 25-52.

DELPEUCH, Thierry; VIGOUR, Cécile. Création et changement institutionnels. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (ed.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2004. p. 137-145.

DEWAN, Torun; DOWDING, Keith; SHEPSLE, Kenneth. Editors' introduction: Rational choice classics in political science. In: DEWAN, Torun; DOWDING, Keith; SHEPSLE, Kenneth (ed.). *Rational Choice Politics*. v. 1. London: SAGE, 2009. p. xix-li.

DEZALAY, Yves. *Marchands de droit: la restructuration de l'ordre juridique international par les multinationales du droit*. Paris: Fayard, 1992.

DEZALAY, Yves. Vendre du droit en (ré-)inventant de l'Etat: stratégies constitutionnelles et promotion de l'expertise juridique dans le champ du pouvoir d'État. In: COHEN, Antonin; VAUCHEZ, Antoine (ed.). *La Constitution européenne: élites, mobilisations, votes*. Bruxelles: Editions de l'Université de Bruxelles, 2007. p. 271-289.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryan. Les usages nationaux d'une science « globale »: la diffusion de nouveaux paradigmes économiques comme stratégie hégémonique et enjeu domestique dans les champs nationaux de reproduction des élites d'État. *Sociologie du travail*, n. 48, 2006, p. 308-329.

DEZALAY, Yves; GARTH, Bryant. *The internationalization of Palace Wars: lawyers, economists and the contest to transform Latin American states*. Chicago: The University of Chicago Press, 2002.

DIMAGGIO, Paul; POWELL, Walter. The iron cage revisited: institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields. *American Sociological Review*, v. 48, April 1983, p. 147-160.

DINIZ, Simone; RIBEIRO, Cláudio Oliveira. The role of the Brazilian Congress in foreign policy: an empirical contribution to the debate. *Brazilian Political Science Review*, v. 2, n. 2, 2008, p. 10-38.

DOLOWITZ, David; MARSH, David. Learning from abroad: the role of policy transfer in contemporary policy making. *Governance*, v. 13, n. 1, January 2000, p. 5-24.

DRAKE, William; NICOLAÏDIS, Kalypso. Ideas, interests, and institutionalization: 'trade in services' and the Uruguay Round. *International Organization*, v. 46, n. 1 (Knowledge, Power, and International Policy Coordination), Winter 1992, p. 37-100.

- DREYZIN DE KLOR, Adriana. La necesidad de un Parlamento para el Mercosur. In: *Hacia el Parlamento del Mercosur*. Montevideo: CPC, Konrad Adenauer Stiftung, 2004. p. 23-39.
- DRUMMOND, Maria Claudia. A Comissão Parlamentar Conjunta: origem e história. *Informativo Mercosul*, Brasília, n. 4, 1996.
- DRUMMOND, Maria Claudia. *A democracia desconstruída: o déficit democrático nas relações internacionais e os parlamentos de integração*. Brasília: Senado Federal, 2010.
- DRUMMOND, Maria Claudia. Considerações acerca da dimensão parlamentar das experiências de integração latino-americanas. *Boletim da Sociedade Brasileira de Direito Internacional*, ano XLVII, n. 93-94, julho-dezembro 1994, p. 97-106.
- DRUMMOND, Maria Claudia. O Mercosul hoje: crise e perspectivas. In: HUGUENEY FILHO, Clodoaldo; CARDIM, Carlos Henrique (org.). *Grupo de reflexão prospectiva sobre o Mercosul*. Brasília: FUNAG, BID, 2003. p. 87-98.
- DRUMMOND, Maria Claudia. Representación ciudadana en el Parlamento del Mercosur: la construcción del acuerdo político. *Puente Europa*, año VII, número especial, diciembre 2009. p. 66-73.
- DUCHESNE, Sophie. Entretien non-préstructuré, stratégie de recherche et étude des représentations. Peut-on déjà faire l'économie de l'entretien « non-directif » en sociologie? *Politix*, v. 9, n. 35, 1996, p. 189-206.
- DUMOULIN, Laurence; SAURUGGER, Sabine. Les *policy transfer studies*: analyse critique et perspectives. *Critique internationale*, n. 48, juillet-septembre 2010, p. 9-24.
- DUPAS, Gilberto. *ALCA e os interesses do Mercosul*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 1997.
- ELGSTRÖM, Ole; SMITH, Michael. Introduction. In: ELGSTRÖM, Ole; SMITH, Michael (ed.). *The European Union's roles in international politics: concepts and analysis*. Abindgon: Routledge, ECPR, 2006. p. 1-10.
- ETHINGTON, Philip; MCDONAGH, Eileen. The common space of social science inquiry. *Polity*, v. 28, n. 1, 1995, p. 85-90.
- FALETTI, Tulia. Theory-guided process-tracing: something old, something new. *APSA-CP - Newsletter of the Organized Section in Comparative Politics of the APSA*, v. 17, n. 1, Winter 2006, p. 9-14.
- FALLETI, Tulia. LYNCH, Julia. Context and causal mechanisms in political analysis. *Comparative Political Studies*, v. 42, n. 9, April 2009, p. 1143-1166.
- FAORO, Raymundo. *Os donos do poder*. 3e. ed. Rio de Janeiro: Globo, 2001.

FARRELL, Mary. The global politics of regionalism: an introduction. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Bjorn (ed.). *Global politics of regionalism: theory and practice*. London: Pluto, 2005. p. 1-17.

FAVELL, Adrian; GUIRAUDON, Virginie. The sociology of European Union: an agenda. *European Union Politics*, v. 10, n. 4, 2009, p. 550-576.

FAWCETT, Louise. Regionalism from an historical perspective. In: FARRELL, Mary; HETTNE, Bjorn (ed.). *Global politics of regionalism: theory and practice*. London: Pluto, 2005. p. 21-37.

FIGUEIREDO, Argelina; LIMONGI, Fernando. Constitutional change, legislative performance and institutional consolidation. *Brazilian Review of Social Sciences*, Special issue, n. 1, 2000, p. 73-94.

FINNEMORE, Martha. International organizations as teachers of norms: the United Nations educational, scientific, and cultural organization and science policy. *International Organization*, v. 47, n. 4, Autumn 1993, p. 565-597.

FINNEMORE, Martha; SIKKINK, Kathryn. International norm dynamics and political change. *International Organization*, v. 52, n. 4 (International Organization at Fifty: Exploration and Contestation in the Study of World Politics), Autumn 1998, p. 887-917

FIORINA, Morris. Rational choice and the new(?) institutionalism. *Polity*, v. 28, n. 1, 1995, p. 107-115.

FIOTT, Daniel. On the value of parliamentary diplomacy. *Madariaga Paper*, v. 4, n. 7, April 2011, p. 3.

FLAESCH-MOUGIN, Catherine. L'articulation des compétences entre l'Union européenne et ses États membres à l'égard de l'Amérique latine: la question de la mixité des nouveaux accords-cadres de coopération. In: FLAESCH-MOUGIN, Catherine; LEBULLENGER, Joël (ed.). *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*. Rennes: Apogée, 1999. p. 153-177.

FOLEY, Michael. Introduction. In: FOLEY, Michael (ed.). *Ideas that shape politics*. Manchester: Manchester University Press, 1994. p. 1-4.

FRESNEDO DE AGUIRRE, Cecilia. Un importante avance en la democratización del proceso de integración del Mercosur: el acuerdo interinstitucional Consejo Mercado Común - Comisión Parlamentaria Conjunta. *Foro Constitucional Iberoamericano*, n. 4, 2004.

FRIEDLAND, Roger; ALFORD, Robert. Bringing society back in: symbols, practices and institutional contradictions. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 232-263

GARCÍA MONTERO, Mercedes; RODRÍGUEZ, Cecilia. Presidencialismo y estancamiento legislativo In: ANASTASIA, Fátima; MATEOS DIÁZ, Araceli,

INÁCIO, Magna; ROCHA, Marta (org.). *Elites parlamentares na América Latina*. Belo Horizonte: Argumentum, 2009. p. 211-240.

GARRETT, Geoffrey; WEINGAST, Barry. Ideas, interests and institutions: constructing the European Community's internal market. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (ed.). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 173-206.

GENEYRO, Rodolfo. El parlamento ante la vulnerabilidad del Mercosur. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (ed.). *La encrucijada política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2003. p. 177-209.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge: MIT Press, 2005.

GEORGE, Alexander; BENNETT, Andrew. *Process tracing in case study research*. Paper presented at the MacArthur Foundation Workshop on Case Study Methods, October 17-19, 1997.

GOETZE, Stefan; RITTBERGER, Berthold. A matter of habit? The sociological foundations of empowering the European Parliament. *Comparative European Politics*, v. 8, n. 1, 2010, p. 37-54.

GOLDSTEIN, Judith. Ideas, institutions, and American trade policy. *International Organization*, v. 42, n. 1, 1988, p. 179-217.

GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert. Ideas and foreign policy: an analytical framework. In: GOLDSTEIN, Judith; KEOHANE, Robert (ed.). *Ideas and foreign policy: beliefs, institutions, and political change*. Ithaca: Cornell University Press, 1993. p. 3-30.

GOODIN, Robert. Institutions and their design. In: GOODIN, Robert (ed.). *The theory of institutional design*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996. p. 1-53.

GORDIN, Jorge. *La sustentabilidad política del clientelismo: teoría y observaciones empíricas en América Latina*. Barcelona: CIDOB, 2006 (Serie América Latina, n. 13).

GRANT, Ruth; KEOHANE, Robert. Accountability and abuses of power in world politics. *American Political Science Review*, v. 99, n. 1, February 2005, p. 29-43.

GRIECO, Joseph; IKENBERRY, John. *State power and world markets: the international political economy*. New York: W. W. Norton, 2003.

GRIGORESCU, Alexandru. European institutions and unsuccessful norm transmission: the case of transparency. *International Politics*, v. 39, n. 4, December 2002, p. 467-489.

GRILLI, Enzo. *The European Community and the developing countries*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.

GUERRIERI, Sandro. The development of the role of the European Parliament. *Parliaments, Estates and Representation*, n. 21, November 2001, p. 229-238.

HAAS, Peter. Introduction: Epistemic communities and international policy. *International Organization*, v. 46, n. 1 (Knowledge, Power, and International Policy Coordination), Winter 1992, p. 1-35.

HALL, Peter. Aligning ontology and methodology in comparative research. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (ed.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 373-404.

HALL, Peter. Conclusion: the politics of Keynesian ideas. In: HALL, Peter (ed.). *The political power of economic ideas: Keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989. p. 361-391.

HALL, Peter. *Governing the economy: the politics of state intervention in Britain and France*. Cambridge: Polity, 1986.

HALL, Peter. Policy paradigms, social learning, and the state: the case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, v. 25, n. 3, April 1993, p. 275-296.

HALL, Peter. The role of interests, institutions and ideas in the comparative political economy of the industrialized nations. In: LICHBACH, Mark; ZUCHERMAN, Alan (ed.). *Comparative politics: rationality, culture and structure*. Cambridge: Cambridge University Press, 1997. p. 174-207.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. La science politique et les trois néo-institutionnalismes. *Revue Française de Science Politique*, v. 47, n. 3-4, 1997, p. 469-496.

HÄNGGI, Heiner. Interregionalism as a multifaceted phenomenon: in search of a typology. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen (ed.). *Interregionalism and international relations*. London: Routledge, 2006. p. 31-62.

HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen. Interregionalism: a new phenomenon in international relations. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen (ed.). *Interregionalism and international relations*. London: Routledge, 2006. p. 3-14.

HECLO, Hugh. Ideas, interests and institutions. In: DODD, Laurence, JILLSON, Calvin (ed.). *The dynamics of American politics: approaches and interpretations*. Oxford: Westview Press, 1994. p. 366-392.

HERNANDÉZ, Damian. Le positionnement de l'Union européenne à l'égard de l'Amérique latine. In: FLAESCH-MOUGIN, Catherine; LEBULLENGER, Joël (ed.). *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*. Rennes: Apogée, 1999. p. 39-46.

HETTNE, Björn. EU foreign policy: the interregional model. In: SÖDERBAUM, Fredrik; STÅLGREN, Patrik (ed.). *The European Union and the global South*. Boulder: Lynne Rienner, 2009. p. 15-42.

HETTNE, Björn; INOTAI, András. *The new regionalism: implications for global development and international security*. Forssan Kirjapaino Oy: UNU/WIDER, 1994.

HETTNE, Björn; SÖDERBAUM, Fredrik. Civilian power or soft imperialism? The EU as a global actor and the role of interregionalism. *European Foreign Affairs Review*, n. 10, 2005, p. 535-552.

HIRST, Monica. Atributos e dilemas políticos do Mercosul. *Cadernos do Fórum Euro-latino-americano*, Instituto de Estudos Estratégicos Internacionais de Lisboa, fevereiro 2001.

HOFFMANN, Andrea. The foreign policy of the European Union towards Mercosur in historical perspective. *Cena Internacional*, v. 4, n. 2, 2002, p. 68-86.

HUBER, John; BROUARD, Sylvain; KERROUCHE, Eric. L'analyse du choix rationnel en science politique. *Revue Internationale de Politique Comparée*, v. 4, n. 1, 1997, p. 113-141.

HUDSON, John; HWANG, Gyu-Jin; KÜHNER, Stefan. Between ideas, institutions and interests: analysing Third Way Welfare reform programmes in Germany and the United Kingdom. *Journal of Social Policy*, v. 37, 2008, p. 207-230.

HUNTINGTON, Samuel. *Political order in changing societies*. New Haven: Yale University Press, 1968.

HURRELL, Andrew. Regionalism in theoretical perspective. In: FAWCETT, Louise; HURRELL, Andrew (ed.). *Regionalism in world politics: regional organization and international order*. Oxford: Oxford University Press, 1995. p. 37-73.

IRONDELLE, Bastien; PETITEVILLE, Franck. La politique étrangère européenne en débats. *Politique européenne*, n. 17, automne 2005, p. 5-9.

JENKINS-SMITH, Hank; SABATIER, Paul. The dynamics of policy-oriented learning. In: SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank (ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 41-56.

JENKINS-SMITH, Hank; SABATIER, Paul. The study of public policy processes. In: SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank (ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 1-9.

JIMÉNEZ BARROS, Alfredo. El Parlamento Latinoamericano frente al desarrollo y la integración de América Latina. *Contato*, ano 1, n. 4, julho-setembro 1999, p. 153-163.

JONES, Bryan. Bounded rationality and political science: lessons from public administration and public policy. *Journal of Public Administration Research and Theory*, v. 13, n. 4, 2003, p. 395-412.

JONES, Bryan. *Reconceiving decision-making in democratic politics: attention, choice and public policy*. Chicago: The University of Chicago Press, 1994.

JONES, Charles. *An introduction to the study of public policy*. Belmont: Wadsworth, 1970.

JONES, Mark. Review: Legislator behavior and executive-legislative relations in Latin America. *Latin American Research Review*, v. 37, n. 3, 2002, p. 176-188.

JULIENNE, Hubert. Cooperación económica entre la Comunidad Europea y América Latina: posibilidades y opciones. *Integración Latinoamericana*, v. 13, n. 131, enero-febrero 1988, p. 18-36.

KAELBERER, Matthias. Review: Ideas, interests and institutions: the domestic politics of European Monetary Cooperation. *Comparative Politics*, v. 35, n. 1, October 2002, p. 105-123.

KECK, Margaret; SIKKINK, Kathryn. *Activists beyond borders: advocacy networks in international politics*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

KEELER, John. *Réformer: les conditions du changement politique*. Paris: Presses universitaires de France, 1993.

KEOHANE, Robert. Global governance and democratic accountability. In: HELD, David; KOENIG-ARCHIBUGI, Mathias (ed.). *Taming globalization: frontiers of governance*. Cambridge: Polity, 2003. p. 130-159.

KEOHANE, Robert. Governance in a partially globalized world. *American Political Science Review*, v. 95, n. 1, March 2001, p. 1-13.

KERZ, Mercedes; LEIRAS, Santiago. Que veinte años no es nada... Algunas reflexiones en torno a los difíciles tiempos de la democracia argentina. *Revista de la Sociedad Argentina de Análisis Político*, v. 1, n. 3, 2004, p. 475-488.

KEUKELEIRE, Stephan; MACNAUGHTAN, Jennifer. *The foreign policy of the EU*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2008.

KING, Anthony. Ideas, institutions and the policies of governments: a comparative analysis (part III). *British Journal of Political Science*, v. 3, n. 4, October 1973, p. 409-423.

KINGDON, John. *Agendas, alternatives, and public policies*. Boston: Little, Brown and Co, 1984.

KLOM, Andy. Mercosur and Brazil: a European perspective. *International Affairs*, v. 79, n. 2, March 2003, p. 351-368.

KLOPPENBERG, James. Institutionalism, rational choice and historical analysis. *Polity*, v. 28, n. 1, Autumn 1995, p. 125-128.

KLOTZ, Audie; LYNCH, Cecelia. Le constructivisme dans la théorie des relations internationales. *Critique internationale*, n. 2, hiver 1999, p. 51-62.

KNIGHT, Jack. *Institutions and social conflict*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992.

KOURLIANDSKY, Jean-Jacques. Union européenne et Amérique latine: mécanismes d'élaboration n'une politique. In: VAN EEUWEN, Daniel (ed.). *L'Amérique latine et l'Europe à l'heure de la mondialisation: dimensions des relations internationales*. Paris: Kathala, 2002. p. 41-54.

KRAFT-KASACK, Christiane. Transnational parliamentary assemblies: a remedy for the democratic deficit of international governance? *West European Politics*, v. 31, n. 3, 2008, p. 534-557.

LAENS, Silvia; OSIMANI, Rosa. Dos frentes para la negociación externa del Mercosur: el ALCA y el acuerdo con la Unión europea. In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José Maria (coord.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Madrid: Siglo Veintiuno, Red Mercosur, BID, 2001. p. 225-251.

LAFFAN, Brigid. European integration. In: FOLEY, Michael (ed.). *Ideas that shape politics*. Manchester: Manchester University Press, 1994. p. 111-118.

LAFHEY, Mark; WELDES, Jutta. Beyond belief: ideas and symbolic technologies in the study of international relations. *European Journal of International Relations*, n. 3, 1997, p. 193-237.

LAÏDI, Zaki. L'Europe, puissance normative internationale. In: DEHOUSSE, Renaud (ed.). *Politiques européennes*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009. p. 227-242.

LANZARO, Jorge. Tipos de presidencialismo y modos de gobierno en América Latina. In: LANZARO, Jorge (ed.). *Tipos de presidencialismo y coaliciones políticas en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2001. p. 15-49.

LASSWELL, Harold. *The decision process*. College Park: University of Maryland Press, 1956.

LEGRO, Jeffrey. Which norms matter? Revisiting the 'failure' of internationalism. *International Organization*, v. 51, n. 1, Winter 1997, p. 31-63.

LENZ, Tobias. *Problematizing the EU's model export to Mercosur: strategies and motivations*. Paper presented at the ISA's 49th Annual Convention: Bridging multiple divides, San Francisco, March 26, 2008.

LEVI, Margaret. A logic of institutional change. In: COOK, Karen; LEVI, Margaret (ed.). *The limits of rationality*. Chicago: The University of Chicago Press, 1990. p. 402-418.

LIMONGI, Fernando. A democracia no Brasil: presidencialismo, coalizão partidária e processo decisório. *Novos Estudos (CEBRAP)*, São Paulo, n. 76, 2006, p. 17-41.

LINDNER, Johannes; RITTBERGER, Berthold. The creation, interpretation and contestation of institutions: revisiting historical institutionalism. *Journal of Common Market Studies*, v. 41, n. 3, p. 445-473.

LLANOS, Mariana. Understanding presidential power in Argentina: a study of the policy of privatisation in the 1990s. *Journal of Latin American Studies*, n. 33, 2001, p. 67-99.

MADRID, Raúl. Ideas, economic pressures and pension privatization. *Latin American Politics and Society*, v. 47, n. 2, 2005, p. 23-50.

MAHONEY, James. Path dependence in historical sociology. *Theory and Society*, v. 29, 2000, p. 507-548.

MAHONEY, James; THELEN, Kathleen. A theory of gradual institutional change. In: MAHONEY, James; THELEN, Kathleen (ed.). *Explaining institutional change: ambiguity, agency and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010. p. 1-37.

MAINWARING, Scott. Brazil: weak parties, feckless democracy. In: MAINWARING, Scott; SCULLY, Timothy (ed.). *Building democratic institutions: party systems in Latin America*. Stanford: Stanford University Press, 1995. p. 354-398.

MALAMUD, Andrés. Jefes de gobierno y procesos de integración: las experiencias de Europa y América Latina. In: DE LOMBAERDE, Philippe; KOCHI, Shigeru; BRICEÑO RUIZ, José (coord.). *Nuevas dimensiones y estrategias de integración en el continente americano: del regionalismo latinoamericano a la integración interregional*. Madrid: Siglo XXI, 2008. p. 137-162.

MALAMUD, Andrés. Mercosur turns 15: between rising rhetoric and declining achievement. *Cambridge Review of International Affairs*, v. 18, n. 3, October 2005, p. 421-436.

MALAMUD, Andrés. O presidencialismo na América do Sul: Argentina e Brasil em perspectiva comparada. *Análise Social*, v. 168, 2003, p. 715-742.

MALAMUD, Andrés. Presidential diplomacy and the institutional underpinnings of Mercosur: an empirical examination. *Latin American Research Review*, v. 40. n. 1, 2005, p. 138-164.

MALAMUD, Andrés. Presidentialism and Mercosur: a hidden cause for a successful experience. In: LAURSEN, Finn (ed.). *Comparative regional integration: theoretical perspectives*. London: Ashgate, 2003. p. 53-73.

MALAMUD, Andrés; SOUSA, Luís de. Parlamentos supranacionais na Europa e na América Latina: entre o fortalecimento e a irrelevância. *Contexto Internacional*, v. 27, n. 2, 2005, p. 369-409.

MALAMUD, Andrés; STAVRIDIS, Stelios. Parliaments and parliamentarians as international actors. In: REINALDA, Bob (ed.). *The Ashgate Research Companion to non-state actors*. Surrey: Ashgate, 2011. p. 101-115.

MALLMANN, Maria Izabel. *Os ganhos da década perdida: democracia e diplomacia regional na América Latina*. Porto Alegre: EDIPUCRS, 2008.

MARCH, James; OLSEN, Johan. *Rediscovering institutions: the organizational basis of politics*. New York: The Free Press, 1989.

MARCH, James; OLSEN, Johan. The new institutionalism: organizational factors in political life. *American Political Science Review*, v. 78, n. 3, 1984, p. 734-749.

MARIANO, Karina; VIGEVANI, Tullo; OLIVEIRA, Marcelo. Democracia e atores políticos no Mercosul. In: LIMA, Marcos Costa; MEDEIROS, Marcelo (ed.). *O Mercosul no limiar do século XXI*. São Paulo, Buenos Aires: Cortez, CLACSO, 2000. p. 250-285.

MASON, Jennifer. *Qualitative researching*. London: SAGE, 2006.

MATTLI, Walter. *The logic of regional integration: Europe and beyond*. Cambridge: Cambridge University Press, 1999.

McNAMARRA, Kathleen. *The currency of ideas: monetary politics in the European Union*. Ithaca: Cornell University Press, 1998.

MEDEIROS, Antônio Cachapuz de. *O poder legislativo e os tratados internacionais*. Porto Alegre: LPM, 1983.

MEDEIROS, Marcelo. *La genèse du Mercosur*. Paris: L'Harmattan, 2000.

MEDEIROS, Marcelo. Legitimidade, democracia e *accountability* no Mercosul. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23, n. 67, junho 2008, p. 51-69.

MÉNY, Yves (dir.). *La construction d'un parlement: 50 ans d'histoire du Parlement européen (1958-2008)*. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 2009.

MÉNY, Yves. La greffe et le rejet. In: MÉNY, Yves (ed.). *Les politiques du mimétisme institutionnel: la greffe et le rejet*. Paris: L'Harmattan, 1993. p. 7-38.

MEUNIER, Sophie. *L'Union fait la force: l'Europe dans les négociations commerciales internationales*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2005.

MICHELAT, Guy. Sur l'utilisation de l'entretien non directif en sociologie. *Revue Française de Sociologie*, v. 16, n. 2, avril-juin 1975, p. 229-247.

MODERNE, Franck. Les avatars du présidentielisme dans les États latino-américains. *Pouvoirs*, n. 98, 2001, p. 63-87.

MOSS JR, Ambler. Introduction: The Summit of the Americas, 1994. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 36, n. 3, Autumn 1994, p. i-x.

MOYA DOMÍNGUEZ, María Teresa. La Comisión parlamentaria conjunta del Mercosur y su contribución a la seguridad jurídica en el Mercosur. In: *Um país chamado Mercosul*. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 89-113.

MÜLLER, Bertrand. Archives orales et entretiens ethnographiques: un débat entre Florence Descamps et Florence Weber, animé par Bertrand Müller. *Genèses*, n. 62, mars 2006, p. 93-109.

MUSTAPIC, Ana Maria. As relações executivo-legislativo na Argentina e no Brasil. In: LLADÓS, José María; GUIMARÃES, Samuel Pinheiro (org.). *Perspectivas Brasil e Argentina*. v. 1. Brasília: IPRI-FUNAG, 1998[?]. p. 77-92.

MUSTAPIC, Ana María; GORETTI, Matteo. Gobierno y oposición en el Congreso: la práctica de la cohabitación durante la presidencia de Alfonsín (1983-1989), *Desarrollo Económico*, n. 126, 1992, p. 251-269.

MUSTAPIC, Ana Maria; LLANOS, Mariana. El papel del Congreso argentino en el tratamiento del presupuesto y el Mercosur. In: CAETANO, Gerado; PERINA, Rubén (coord.). *Mercosur y parlamentos: el rol de los congresos en la democracia y la integración*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2000. p. 49-74.

NAVARRO, Julien. *Les députés européens et leur rôle*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2009.

NEVES, João Augusto de Castro. O papel do Legislativo nas negociações do Mercosul e da ALCA. *Contexto Internacional*, v. 25, n. 1, 2003, p. 103-138.

NORTH, Douglass. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.

NORTH, Douglass. What do we mean by rationality? *Public Choice*, v. 77, 1993, p. 159-162.

NORTON, Philip. Introduction: The institution of parliaments. In: NORTON, Philip (ed.). *Parliaments and governments in Western Europe*. London: Routledge, 1998. p. 1-15.

O'DONNELL, Guillermo. Y a mi, qué me importa? Notas sobre sociabilidad y política en Argentina y Brasil. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 9, January 1984.

OLIVEIRA, Marcelo. *Mercosul: atores políticos e grupos de interesse brasileiros*. São Paulo: Editora da UNESP, 2003.

ORREN, Karen; SKOWRONEK, Stephen. Beyond the iconography of order: notes for a 'new institutionalism'. In: DODD, Lawrence; JILLSON, Calvin (ed.). *The dynamics*

of American politics: approaches and interpretations. Oxford: Westview, 1994. p. 311-330.

OSTROM, Elinor. Institutional rational choice: an assessment of the institutional analysis and development framework. In: SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999. p. 35-71.

PAGE, Edward. *Future governance and the literature on policy transfer and lesson drawing*. Paper to the ESRC Future Governance Programme Workshop, London, 2000.

PALIER, Bruno. Ambiguous agreement, cumulative change: French social policy in the 1990s. In: STREECK, Wolfgang; THELEN, Kathleen (ed.). *Beyond continuity: institutional change in advanced political economies*. Oxford: Oxford University Press, 2005. p. 127-144.

PALIER, Bruno. *La réforme des retraites*. 3e. ed. Paris: PUF, 2010.

PALIER, Bruno. *La réforme des systèmes de santé*. 2. ed. Paris: PUF, 2009.

PALIER, Bruno. Un long adieu à Bismarck: les évolutions de la protection sociale. In: CULPEPPER, Pepper; HALL, Peter; PALIER, Bruno (ed.). *La France en mutation 1980-2005*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2006. p. 197-228.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves et al. L'explication du changement dans l'analyse des politiques publiques: identification, causes et mécanismes. In: PALIER, Bruno; SUREL, Yves et al (dir.). *Quand les politiques changent: temporalités et niveaux de l'action publique*. Paris: L'Harmattan, 2010. p. 11-52.

PALIER, Bruno; SUREL, Yves. Les « trois i » et l'analyse de l'état en action. *Revue Française de Science Politique*, n. 1, v. 55, 2005, p. 7-32.

PAPADOPOULOS, Yannis; MAGNETTE, Paul. On the politicisation of the European Union: lessons from consociational national polities. *West European Politics*, v. 33, n. 4, 2010, p. 711-729.

PARISH, Randall. *Presidents, parties and foreign policy: domestic institutions and interstate behavior in Latin America*. Paper presented at the 2004 meeting of the Midwest Political Science Association, Chicago, April 15-17 2004.

PARK, Susan. Theorizing norm diffusion within international organizations. *International Politics*, v. 43, 2006, p. 342-361.

PARSONS, Craig. How – and how much – are sociological approaches to the EU distinctive? *Comparative European Politics*, v. 8, n. 1, 2010, p. 143-159.

PARSONS, Craig. Showing ideas as causes: the origins of the European Union. *International Organization*, v. 56, n. 1, Winter 2002, p. 47-84.

PEÑA, Félix. *Concertación de intereses, efectividad de las reglas de juego y calidad institucional en el Mercosur*. Montevideo: Konrad Adenauer Stiftung, Red Mercosur, 2003.

PERCHERON, Annick. *La socialisation politique*. Paris: Armand Collin, 1993.

PERERA GÓMEZ, Eduardo. Las resoluciones del Parlamento Europeo sobre América Latina: una aproximación analítica. *Revista de Estudios Europeos*, n. 45-46, 1998[?], p. 3-20.

PERES, Paulo Sérgio. Comportamento ou instituições? A evolução histórica do neo-institucionalismo da ciência política. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 23. n. 68, outubro 2008, p. 53-71.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel. Un point de vue mexicain sur les relations de partenariat entre l'Union européenne et le Mexique. In: FLAESCH-MOUGIN, Catherine; LEBULLENGER, Joël (ed.). *Le partenariat entre l'Union européenne et les Amériques*. Rennes: Apogée, 1999. p. 107-115.

PETERS, Guy; PIERRE, Jon; KING, Desmond. The politics of path dependency: political conflict in historical institutionalism. *The Journal of Politics*, v. 67, n. 4, November 2005, p. 1275-1300.

PETERSON, John; SJURSEN, Helene. Conclusion: The myth of the CFSP? In: PETERSON, John; SJURSEN, Helene (ed.). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London: Routledge, 1998. p. 169-185.

PETITEVILLE, Franck. Exporting 'values'? EU external co-operation as a 'soft diplomacy'. In: KNODT, Michèle; PRINCEN, Sebastian (ed.). *Understanding the European Union's external relations*. London: Routledge, ECPR Studies in European Political Science, 2005. p. 127-141.

PETITEVILLE, Franck; SMITH, Andy. Analyser les politiques publiques internationales. *Revue française de science politique*, v. 56, n. 3, juin 2006, p. 357-366.

PIERSON, Paul. *Politics in time: history, institutions and social analysis*. Oxfordshire: Princeton University Press, 2004.

PIERSON, Paul. The path to European integration: a historical institutionalist approach. In: SANDHOLTZ, Wayne; SWEET, Alec (ed.). *European integration and supranational governance*. Oxford: Oxford University Press, 1998. p. 27-58.

PIETRANGELI, Giulia. Supporting regional integration and cooperation worldwide: an overview of the European approach. In: DE LOMBAERDE, Philippe; SCHULZ, Michel (ed.). *The EU and world regionalism: the makability of regions in the 21st century*. Surrey: Ashgate, 2009. p. 9-44.

POLSBY, Nelson. The institutionalization of the U.S. House of Representatives. *American Political Science Review*, v. 62, n. 1, 1968, p. 144-168.

PORTER, Roger. The Enterprise for the Americas Initiative: a new approach to economic growth. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 32, n. 4, Winter 1990, p. 1-12.

POUSADELA, Inés. Las políticas públicas y las matrices nacionales de cultura política. In: GRIMSON, Alejandro (comp.). *Pasiones nacionales: política y cultura en Brasil y Argentina*. Buenos Aires: Edhasa, 2007. p. 49-123.

POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul. Introduction. In: POWELL, Walter; DIMAGGIO, Paul (ed.). *The new institutionalism in organizational analysis*. Chicago: The University of Chicago Press, 1991. p. 1-38.

POWERS, Nancy. The transition to democracy in Paraguay: problems and prospects. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 171, January 1992.

PRIOR, Lindsay. *Using documents in social research*. London: SAGE, 2003.

PUIG, Lluís Maria de. *Les parlements internationaux*. Strasbourg: Éditions du Conseil de l'Europe, 2008.

PUTNAM, Robert. Diplomacy and domestic politics: the logic of two-level games. *International Organization*, v. 42, n. 3, Summer 1988, p. 427-460.

QUERMONNE, Jean-Louis. Les politiques institutionnelles: essai d'interprétation et de typologie. In: GRAWITZ, Madeleine; LECA, Jean (dir.). *Traité de science politique. Les politiques publiques*. v. 4. Paris: Presses universitaires de France, 1985. p. 61-88.

RADAELLI, Claudio. The role of knowledge in the policy process. *Journal of European Public Policy*, v. 2, n. 2, 1995, p. 159-183.

RAVINET, Pauline. Fenêtre d'opportunité. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (ed.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2004. p. 217-225.

REIS, Carlos; FISCHER, Sérgio; CAMPOS, Silvia. Programa iniciativa para as Américas (Plano Bush): algumas considerações. *Indicadores Econômicos FEE*, v. 18, n. 2, 1990, p. 151-156.

RIAL, Juan. Los partidos políticos uruguayos en le proceso de transición hacia la democracia. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 145, October 1990.

RISSE, Thomas. Ideas do not float freely: transnational coalitions, domestic structures and the end of the cold war. *International Organization*, v. 48, n. 2, 1994, p. 185-214.

RITTBERGER, Berthold. *Building Europe's Parliament: democratic representation beyond the nation-state*. Oxford: Oxford University Press, 2005.

ROBLES JR, Alfredo. EU FTA negotiations with SADC and Mercosur: integration into the world economy or market access for EU firms? *Third World Quarterly*, v. 29, n. 1, 2008, p. 181-197.

RODRÍGUEZ ALCALÁ, Guido. *Ideologia autoritária*. Brasília: IPRI, FUNAG, 2005.

ROGER, Antoine. L'impossible appropriation de l'Union européenne par les militants des partis politiques nationaux. In: COSTA, Olivier; MAGNETTE, Paul (ed.). *Une Europe des élites? Réflexions sur la fracture démocratique de l'Union européenne*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2007. p. 37-53.

ROLOFF, Ralf. Interregionalism in theoretical perspective: the state of the art. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen (ed.). *Interregionalism and international relations*. London: Routledge, 2006. p. 17-30.

ROSE, Richard. What is lesson drawing. *Journal of Public Policy*, v. 11, n. 1 (Lesson-drawing across nations), 1991, p. 3-30.

ROY, Joaquín. *The reconstruction of Central America: the role of the European Community*. Miami: University of Miami, 1992.

RÜLAND, Jürgen. Interregionalism: an unfinished agenda. In: HÄNGGI, Heiner; ROLOFF, Ralf; RÜLAND, Jürgen (ed.). *Interregionalism and international relations*. London: Routledge, 2006. p. 295-313.

SABATIER, Paul. Advocacy Coalition Framework (ACF). In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (ed.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris : Les Presses de Sciences Po, 2004. p. 40-49.

SABATIER, Paul. An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. *Policy Sciences*, v. 21, n. 2-3, June 1988, p. 129-168.

SABATIER, Paul. Knowledge, policy-oriented learning, and policy change: an advocacy coalition framework. *Knowledge: Creation, Diffusion, Utilization*, v. 8, n. 4, June 1987, p. 649-692.

SABATIER, Paul. Policy change over a decade or more. In: SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank (ed.). *Policy change and learning: an advocacy coalition approach*. Boulder: Westview Press, 1993. p. 13-39.

SABATIER, Paul. The need for better theories. In: SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999. p. 3-17.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. Symposium editors' introduction. *Policy Sciences*, v. 21, 1988, p. 123-127.

SABATIER, Paul; JENKINS-SMITH, Hank. The Advocacy Coalition Framework: an assessment. In: SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999. p. 117-166.

ŠABIČ, Zlatko. Building democratic and responsible global governance: the role of international parliamentary institutions. *Parliamentary Affairs*, v. 61, n. 2, 2008, p. 255-271.

ŠABIČ, Zlatko. Democracy across borders: parliamentarians and international public spheres. *Javnost-The Public*, v. 15, n. 3, 2008, p. 75-88.

ŠABIČ, Zlatko. International parliamentary institutions as 'norm entrepreneurs'? A proposal for research. In: COSTA, Olivier; STAVRIDIS, Stelios; VENTURA, Deisy (ed.). *The parliamentary dimension(s) of regionalization and globalization*. London: Routledge, à paraître.

SANAHUJA, José Antonio. Asimetrías económicas y concertación política en las relaciones Unión Europea-América Latina: un examen de los problemas comerciales. *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, 2000, p. 1-19.

SANAHUJA, José Antonio. Trade, politics and democratization: the 1997 Global Agreement between the European Union and Mexico. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 42, n. 2, 2000, p. v-62.

SANTANDER, Sebastian. La légitimation de l'Union européenne par l'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale: le cas du Marché commun du sud. *Études Internationales*, v. XXXII, n. 1, 2001, p. 51-67.

SANTANDER, Sebastian. *Le régionalisme sud-américain, l'Union européenne et les États-Unis*. Bruxelles: Éditions de l'Université de Bruxelles, 2008.

SANTANDER, Sebastian. The European partnership with Mercosur: a relationship based on strategic and neo-liberal principles. *Journal of European Integration*, v. 27, n. 3, 2005, p. 285-306.

SANTANDER, Sebastian. The ups and downs of interregionalism in Latin America. In: SÖDERBAUM, Fredrik; STÅLGREN, Patrik (ed.). *The European Union and the global South*. Boulder: Lynne Rienner, 2009. p. 89-113.

SANTOS, Fabiano. *O Poder Legislativo no presidencialismo de coalizão*. Belo Horizonte, Rio de Janeiro: UFMG, IUPERJ, 2003.

SARAIVA, Miriam. Brasil y Argentina: política externa para América Latina en tiempos recientes. *América Latina Hoy*, n. 45, 2007, p. 127-140.

SARAIVA, Miriam. The European Union as an international actor and Mercosur countries. *European University Institute Working Papers*, n. 14, 2004.

SARAIVA, Miriam; BRICEÑO RUIZ, José. Argentina, Brasil e Venezuela: as diferentes percepções sobre a construção do Mercosul. *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 52, n. 1, 2009, p. 149-166.

SAURUGGER, Sabine. Avons-nous besoin d'une sociologie des relations internationales pour analyser l'intégration européenne? *Politique européenne*, n. 25, printemps 2008, p. 193-216.

SAURUGGER, Sabine. Sociological approaches in EU studies. *Journal of European Public Policy*, v. 16, n. 6, 2009, p. 935 - 949.

SAURUGGER, Sabine. *Théories et concepts de l'intégration européenne*. Paris: Presses de Sciences Po, 2009.

SAURUGGER, Sabine. Une sociologie de l'intégration européenne. *Politique européenne*, n. 25, printemps 2008, p. 5-22.

SCHIRM, Stefan. *Globalization and the new regionalism: global markets, domestic politics and regional cooperation*. Cambridge: Polity, 2002.

SCHMIDT, Vivien. Discursive institutionalism: the explanatory power of ideas and discourse. *Annual Review of Political Science*, v. 11, 2008, p. 303-326.

SCHMIDT, Vivien. Taking ideas and discourse seriously: explaining change through discursive institutionalism as the forth 'new institutionalism'. *European Political Science Review*, v. 2, n. 1, 2010, p. 1-25.

SCOTT, Richard. *Institutions and organizations*. Thousand Oaks: SAGE, 1995.

SHEPSLE, Kenneth. A comment on institutional change. *Journal of Theoretical Politics*, v. 13, n. 3, 2001, 321-325.

SHEPSLE, Kenneth. Studying institutions: some lessons from the rational choice approach. *Journal of Theoretical Politics*, v. 1, n. 2, 1989, p. 131-147.

SIKKINK, Kathryn. *Ideas and institutions: developmentalism in Brazil and Argentina*. Ithaca: Cornell University Press, 1991.

SIMON, Herbert. Rationality as process and as product of thought. *The American Economic Review*, v. 68, n. 2, May 1978, p. 1-16.

SKOCPOL, Theda. Sociology's historical imagination. In: SKOCPOL, Theda (ed.). *Vision and method in historical sociology*. Cambridge: Cambridge University Press, 1984. p. 1-21.

SKOCPOL, Theda. Why I am an historical institutionalist. *Polity*, v. 28, n. 1, 1995, p. 103-106.

SLAUGHTER, Anne-Marie. *A new world order*. Princeton: Princeton University Press, 2004.

SMITH, Hazel. Actually existing foreign policy – or not? The EU in Latin and Central America. In: PETERSON, John; SJURSEN, Helene (ed.). *A common foreign policy for Europe? Competing visions of the CFSP*. London: Routledge, 1998. p. 152-168.

SMITH, Hazel. *European Union foreign policy and Central America*. London: Macmillan, 1995.

SMITH, Karen. Beyond the civilian power EU debate. *Politique européenne*, n. 17, automne 2005, p. 63-82.

SMITH, Karen. *European Union foreign policy in a changing world*. 2e. ed. Cambridge: Polity, 2008.

SMITH, Michael. CFSP and ESDP: from idea to institution to policy? In: HOLLAND, Martin (ed.). *Common foreign and security policy: the first ten years*. 2e. ed. London: Continuum, 2004. p. 78-88.

SMOUTS, Marie-Claude; BATISTELLA, Dario; VENNESSON, Pascal. *Dictionnaire des relations internationales*. 2e. ed. Paris: Dalloz, 2006.

SOARES, Rosinethe; DRUMMOND, Maria Claudia. CPC: um possível parlamento do Mercosul? Perspectivas de fortalecimento, funções parlamentares e papel na integração do Mercosul. In: CAETANO, Gerardo; PERINA, Rubén (ed.). *La encrucijada política del Mercosur: parlamentos y nueva institucionalidad*. Montevideo: CLAEH, UPD-OEA, 2003. p. 211-257.

SOTO, Analaura. *La institucionalización de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur: hacia el establecimiento de un parlamento regional*. Mémoire en sciences sociales, Université de la République, Montevideo, 2003.

SPINDLER, Manuela. New regionalism and the construction of global order. *Working Papers of the Centre for the Study of Globalisation and Regionalisation*, University of Warwick, n. 93, 2002.

STACEY, Jeffrey; RITTBERGER, Berthold. Dynamics of formal and informal institutional change in the EU. *Journal of European Public Policy*, v. 10, n. 6, December 2003, p. 858-883.

STAVRIDIS, Stelios. Parliamentary diplomacy: some preliminary findings. *Jean Monnet Working Papers in Comparative and International Politics*, University of Catania, n. 48, November 2002.

STAVRIDIS, Stelios; AJENJO, Natalia. EU-Latin American Parliamentary relations: some preliminary comments on the EuroLat. *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series*, University of Miami, v. 10, n. 3, April 2010.

STEINMO, Sven. Institutionalism. In: SMELSER, Neil; BALTES, Paul (ed.). *International encyclopedia of the social and behavioral sciences*. Oxford: Elsevier, 2001. p. 7554-7558.

STEINMO, Sven. Néo-institutionnalismes. In: BOUSSAGUET, Laurie; JACQUOT, Sophie; RAVINET, Pauline (ed.). *Dictionnaire des politiques publiques*. Paris: Les Presses de Sciences Po, 2004. p. 290-297.

STONE, Alec. Le « néo-institutionnalisme ». Défis conceptuels et méthodologiques. *Politix*, v. 5, n. 20, 1992, p. 156-168.

STRANG, David; MEYER, John. Institutional conditions for diffusion. *Theory and Society*, v. 22, n. 4, 1993, p. 487-511.

STUART, Ana Maria. Novas lideranças na América do Sul: o caso Kirchner. In: AYERBE, Luis Fernando (org.). *Novas lideranças políticas e alternativas de governo na América do Sul*. São Paulo: Editora da UNESP, 2008. p. 15-37.

STUHLREHER, Amalia. Régimen político y política exterior en Argentina: el caso del primer gobierno de Carlos Menem (1989-1995). *Perfiles Latinoamericanos*, n. 22, 2003, p. 79-101.

SUREL, Yves. Comparer des sentiers institutionnels. Les réformes des banques centrales au sein de l'Union européenne. *Revue internationale de politique comparée*, v.7, n. 1, 2000, p. 135-166.

SUREL, Yves. L'action publique modélisée par les « trois i »? In: DELORI, Mathias; DESCHAUX-BEAUME, Delphine; SAURUGGER, Sabine (ed.). *Le choix rationnel en science politique: débats critiques*. Rennes: Presses Universitaires de Rennes, 2009. p. 229-255.

SUREL, Yves. *L'Etat et le livre: les politiques publiques du livre en France (1957-1993)*. Paris: l'Harmattan, 1997.

TANNENWALD, Nina. Ideas and explanation: advancing the theoretical agenda. *Journal of Cold War Studies*, v. 7, n. 2, Spring 2005, p. 13-42.

TANSEY, Oisín. Process tracing and elite interviewing: a case for non-probability sample. *PS: Political Science and Politics*, v. 40, issue 4, October 2007, p. 765-772.

TELÒ, Mario. *Europe: a civilian power? European Union, global governance and world order*. Hampshire: Palgrave Macmillan, 2006. p. 51-57.

THELEN, Kathleen. Historical institutionalism in comparative politics. *Annual Review of Political Science*, v. 2, 1999, p. 369-404.

THELEN, Kathleen. How institutions evolve: insights from comparative social analysis. In: MAHONEY, James; RUESCHEMEYER, Dietrich (ed.). *Comparative historical analysis in the social sciences*. Cambridge: Cambridge University Press, 2006. p. 208-240.

THELEN, Kathleen; STEINMO, Sven. Historical institutionalism in comparative politics. In: STEINMO, Sven et al (ed.). *Structuring politics: historical institutionalism in comparative analysis*. Cambridge: Cambridge University Press, 1992. p. 1-32.

THOMAS, Daniel. Human rights ideas, the demise of communism, and the end of the cold war. *Journal of Cold War Studies*, v. 7, n. 2, 2005, p. 110-141.

TILLY, Charles. Why and how history matters. In: GOODIN, Robert; TILLY, Charles (ed.). *The Oxford Handbook of contextual political analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2006. p. 417-437.

TRUE, James; JONES, Bryan; BAUMGARTNER, Frank. Punctuated-equilibrium theory: explaining stability and change in American policymaking. In: SABATIER, Paul (ed.). *Theories of the policy process*. Oxford: Westview Press, 1999. p. 97-115.

TULCHIN, Joseph. Hemispheric relations in the 21st Century. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 39, n. 1, Spring 1997, p. 33-43.

TUSSIE, Diana; LABAQUI, Ignacio; QUILICONI, Cintia. Disputas comerciales e insuficiencias institucionales: de la experiencia a la esperanza? In: CHUDNOVSKY, Daniel; FANELLI, José Maria (coord.). *El desafío de integrarse para crecer: balance y perspectivas del Mercosur en su primera década*. Madrid: Siglo Veintiuno, Red Mercosur, BID, 2001. p. 205-223.

VACCHINO, Juan Mario. Are Latin America's integration processes democratic? *Trade and Development*, n. 66, September-December 2002.

VALENZUELA, Arturo. Paraguay: the coup that didn't happen. *Journal of Democracy*, v. 8, n. 1, 1997, p. 43-55.

VAZQUEZ, Mariana. *La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur: reflexiones sobre su trayectoria político-institucional*. Prepared for delivery at the 2001 meeting of the Latin American Studies Association, Washington, 6-8 September 2001.

VENNESSON, Pascal. Idées, politiques de défense et stratégie: enjeux et niveaux d'analyse. *Revue française de science politique*, v. 54, n. 5, 2004, p. 749-760.

VENTURA, Deisy. *A ordem jurídica do Mercosul*. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1996.

VENTURA, Deisy. *As assimetrias entre o Mercosul e a União Européia: os desafios de uma associação inter-regional*. Barueri: Manole, 2003.

VENTURA, Deisy; PEROTTI, Alejandro. *El proceso legislativo del Mercosur*. Montevideo: CPC, CARI, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

VIOLA, Eduardo; MAINWARING, Scott. Transitions do democracy: Brazil and Argentina in the 1980s. *Working papers on democratization and the quality of democracy*, Kellogg Institute for International Studies, n. 21, July 1984.

WARD, Hugh. Rational choice theory. In: MARSH, David; STOKER, Gerry (ed.). *Theory and methods in political science*. Hampshire: Macmillan, 1995. p. 76-93.

WEILER, Joseph. The European Parliament and foreign affairs: external relations of the European Economic Community. In: CASSESE, Antonio (ed.). *Parliamentary control over foreign policy: legal essays*. Alphen aan den Rijn: Sijthoff and Noordhoff, 1980. p. 151-189.

WEINTRAUB, Sidney. US-Latin American economic relations. *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, v. 39, n. 1, Spring 1997, p. 59-69.

WEIR, Margaret. Ideas and politics: the acceptance of Keynesianism in Britain and the United States. In: HALL, Peter (ed.). *The political power of economic ideas: keynesianism across nations*. Princeton: Princeton University Press, 1989. p. 53-86.

WENDT, Alexander. Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. *International Organization*, v. 46, n. 2, Spring 1992, p. 391-425.

WOLL, Cornelia. *Firm interests: how governments shape business lobbying on global trade*. Ithaca: Cornell University Press, 2008.

ZANON, Flavia. The European Parliament: an autonomous foreign policy identity? In: BARBÉ, Esther; HERRANZ, Anna (ed.). *The role of parliaments in European foreign policy*. Barcelona: Institut Universitari d'Estudis Europeus, 2005. Chapter 6.

Documents et témoignages

Mercosur

Accord de coopération interinstitutionnelle entre la Commission des Communautés européennes et le Conseil du Mercosur, 29 mai 1992, C(1992)1107/1.

Accord interinstitutionnel CMC-CPC, 6 octobre 2003.

Accord relatif à un conseil consultatif sur le commerce et les inversions entre les gouvernements de l'Argentine, du Brésil, du Paraguay, de l'Uruguay, et le gouvernement des États-Unis, Washington, 19 juin 1991.

Communiqué conjoint des présidents des États membres du Mercosur, Buenos Aires, 5 juillet 2002.

Décisions CMC : 18/1998, 22-32/2000, 30/2002, 11/2003, 26/2003, 45/2004, 49/2004, 18/2005.

Primer informe semestral de la Secretaría del Mercosur: un foco para el proceso de integración regional. Montevideo, juillet 2004.

Protocole d'Olivos, 18 février 2002.

Protocole d'Ouro Preto, 17 décembre 1994.

Traité d'Asunción, 26 mars 1991.

Commission parlementaire conjointe

Accord politique pour l'installation du Parlement du Mercosur, annexe 1 de la disposition 11/2005 de la CPC

Décisions : 2/2000, 3/2000, 4/2004 (bureau).

Déclaration conjointe sur la coopération, signée entre la Délégation pour les relations avec l'Amérique du sud du Parlement européen et la Commission parlementaire conjointe du Mercosur, Bruxelles, 12 juin 1996.

Déclaration : 1/1996.

Dispositions : 6/1997, 12/1997, 17/1997, 3/1998, 12/1998, 22/1998, 24/1999, 10/2000, 44/2000, 5/2001, 9/2001, 5/2002, 14/2002, 10/2003, 1/2004, 2/2005 (bureau), 3/2005 (bureau).

Procès-verbal de la I Réunion des parlementaires du Mercosur, Asunción, 8 mai 1991.

Procès-verbal de la II Réunion des parlementaires du Mercosur, Buenos Aires, 20 septembre 1991.

Projet AR 1 (annexe IV du procès-verbal 3/2003, XXII réunion plénière de la CPC, 15 décembre 2003).

Projet BR 25 (annexe IV du procès-verbal 3/2003, XXII réunion plénière de la CPC, 15 décembre 2003).

Proposition de la Commission parlementaire conjointe du Mercosur au Parlement européen sur la coopération, Florianópolis, 31 octobre 1996.

Propuesta da de la sección brasileña sobre un cronograma para la institucionalización del Parlamento del Mercosur, Porto Alegre, 11 novembre 2000. In: *Hacia el Parlamento del Mercosur*. 2e. ed. Montevideo: CPC, Konrad Adenauer Stiftung, 2006. p. 174-183.

Propuesta de la sección argentina sobre un cronograma para la institucionalización del Parlamento del Mercosur, Porto Alegre, 11 novembre 2000. In: *Hacia el Parlamento del Mercosur*. 2e. ed. Montevideo: CPC, Konrad Adenauer Stiftung, 2006. p. 131-134.

Protocole Constitutif du Parlement du Mercosur, 8 décembre 2005.

Recommandations : 1/1995, 6/1996, 14/1996, 3/1997, 1/1998, 9/1998, 25/2002, 11/2003, 1/2005 (bureau).

Règlement de la CPC, versions de 1991, 1995 et 1997.

Reglamento del Grupo Parlamento del Mercosur, mars 2004. In: *Hacia el Parlamento del Mercosur*. 2e. ed. Montevideo: CPC, Konrad Adenauer Stiftung, 2006. p. 228-229.

Résolution 1/1996 du Congrès brésilien.

Résolutions : 1/1994, 4/1994, 12/1996, 17/1996.

Secretaria Administrativa Permanente de la Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur. Recopilación documental, 1991-2002, v. 1-5, Montevideo.

Uma agenda para a criação do Parlamento do Mercosul, representação brasileira na CPC, Brasília, junho 2003. In: *Hacia el Parlamento del Mercosur*. 2e. ed. Montevideo: CPC, Konrad Adenauer Stiftung, 2006. p. 141-144.

Parlement du Mercosur

Compte rendu de la III^e session plénière, 25 juin 2007, Montevideo.

Compte rendu de la V^e session plénière, 3 septembre 2007, Montevideo.

Compte rendu de la XII^e session plénière, 18 août 2008, Montevideo.

Déclaration : 10/2008.

Dispositions : 4/2007, 13/2008, 36/2008, 48/2008, 20/2009.

Nota de Constitución del Grupo Progressista del Mercosur, procès-verbal de la XXI^e Session plénière du Parlasur, annexe V.

Procès-verbal de la II^e session plénière, 8 mai 2007, Montevideo.

Procès-verbal de la IV^e session plénière, 6 août 2007, Montevideo.

Procès-verbal de la session constitutive, 14 décembre 2006, Brasília.

Procès-verbal de la V^e session plénière, 3 septembre 2007, Montevideo.

Procès-verbal de la XXVI^e session plénière, 18 octobre 2010, Montevideo.

Rapport 2/2009 (Informe anual sobre la situación de los derechos humanos en el ámbito del Mercosur, Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos del Parlamento del Mercosur, 2008).

Recommandations : 1/2007, 6/2008.

Règlement du Parlement du Mercosur, 6 août 2007.

Parlement européen

Conclusioni della Seconda Conferenza Interparlamentare Comunità europea - America Latina, Lussemburgo, 19-21 novembre 1975. In: La Conferenza interparlamentare Comunità europea - América Latina, Lussemburgo, aprile 1984.

Informe presentado en nombre de la Comisión de Comercio Exterior del Parlamento Europeo sobre las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, documento n. 98 del 24 de noviembre de 1964.

Parlamento Europeo. 25 años de cooperación interparlamentaria entre la Unión Europea y América Latina. Luxemburgo: Parlamento Europeo, 1999 (Documento de trabajo, serie Política, POLI 107 ES, 8-1999).

Parlement européen, Rapport intérimaire fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur les relations économiques entre la Communauté européenne et l'Amérique latine, 29 mai 1985, Document A 2-45/85.

Parlement européen. Étude comparative et prospective sur l'Union européenne, Le Traité de libre échange (ALENA), le Mercosur et la Zone de libre échange des Amériques (ZLEA). Luxembourg, 1999.

Procès-verbal de la réunion du 30 septembre 2009, Délégation pour les relations avec le Mercosur du Parlement européen, DMER_PV(2009)0930_01.

Rapport intérimaire fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur les relations économiques entre la Communauté européenne et l'Amérique latine, 29 mai 1985, Document A 2-45/85.

Rapport intérimaire fait au nom de la Commission des relations économiques extérieures sur les relations économiques entre la Communauté européenne et l'Amérique latine, 18 décembre 1986, Document A2-194/86/A.

Rapport intérimaire fait au nom de la Commission du développement et de la coopération sur la coopération entre la Communauté européenne et les pays en voie de développement d'Asie et d'Amérique latine, 20 octobre 1988, Document A2-222/88/Partie B.

Résolution du Parlement européen du 14 novembre 1972 sur relations entre la CEE et l'Amérique latine.

Résolution du Parlement européen du 20 avril 1971 sur une déclaration de la Commission spéciale de coordination latino-américaine.

Résolution du Parlement européen du 25 novembre 1969 sur les relations entre la CEE et l'Amérique latine.

Résolution du Parlement européen du 28 juin 1963 sur les relations entre la CEE et l'Amérique latine.

Commission européenne

Communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen : Pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur, 19 octobre 1994, COM(94) 428.

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: the European Union and Latin America: global players in partnership, 30 September 2009, COM(2009) 495/3.

Convenio de financiación entre la Comunidad Europea y la Comisión Parlamentaria Conjunta, ASR/B7-3100/97/0066, 26 avril 2000.

Directive 2008/115/CE, 16 décembre 2008.

Le dialogue Europe-Amérique latine-Asie: la coopération financière et technique, 1976-1989. Luxembourg: Office des publications officielles des Communautés européennes, 1991.

Mercosur – European Community: Regional Strategy Paper 2002-2006.

Mercosur Regional Strategy Paper 2007-2013, E/2007/1640.

Divers

Acta final de la Primera Conferencia Interparlamentaria Europa - América Latina, Bogotá, 15-18 julio 1974. In: Parlamento Latino-americano. Relaciones Parlamentarias Euro-latinoamericanas. Caracas: Imprenta del Congreso de la República, 1975.

Centro Latino-americano para las Relaciones con Europa. El Parlamento Europeo y América Latina: el rol del Parlamento Europeo en el fortalecimiento de las relaciones bilaterales. Santiago, 1996.

Centro Latino-americano para las relaciones con Europa. Primera Cumbre América Latina y Caribe – Unión Europea: una reflexión política-estratégica. Santiago, 1998.

Code électoral paraguayen (loi 834/96).

Datafolha Instituto de Pesquisas, Historique de publications d'opinion publique 2003-2010.

Declaração de São Paulo, Première Rencontre du Forum de São Paulo, São Paulo, 4 juillet 1990.

Declaración Conjunta de la X Conferencia Interparlamentaria Comunidad Europea - América Latina, Sevilla, 2-6 de abril de 1991. In: Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas. Europa - América Latina: 20 años de documentos oficiales (1976-1996). Madrid, 1996.

Parlatino. ¿Que es el Parlamento Latinoamericano?, 1992[?].

Parlatino. XI Conferência Interparlamentar Comunidad Européia – América Latina: documentos e ata final, São Paulo, 1993.

Partido dos Trabalhadores, Programa de Governo 2002, São Paulo, 2002.

Règlement de l’Eurolat, avril 2009.

Secretaria de Relações Internacionais do Partido dos Trabalhadores, A política internacional do PT. Texte approuvé lors du 3^o Congrès du PT, septembre 2007.

Témoignages, rapports

AMORIM, Celso. Entretien accordé à l’émission Roda Viva (TV Cultura), São Paulo, 4 août 2003.

ARAÚJO, Íris de. Compte rendu de la IX^e session plénière du Parlasur, 28 avril 2008, Montevideo.

CONDE, Roberto. Compte rendu de la II^e session plénière, 8 mai 2007, Montevideo.

CONDE, Roberto. Iniciativa para la discusión política del plan de trabajo del Parlamento del Mercosur, Procès-verbal de la IV^e session plénière du Parlasur, 6-7 août 2007, Montevideo.

CONDE, Roberto. Réunion interparlementaire entre la Délégation pour les relations avec le Mercosur du Parlement européen et le Parlement du Mercosur, Bruxelles, 28 février 2008.

COX, Aidan; CHAPMAN, Jenny. *Les programmes de coopération extérieure de la Communauté européenne: politiques, gestion et répartition*. London, Brussels: Overseas Development Institute, European Commission, 1999.

DR. ROSINHA. “Conformación de un Parlamento de la Unasur centró el debate en el legislativo regional: el tema será estudiado en comisión”, Somos Mercosur, octubre 2007.

DR. ROSINHA. Compte rendu de la III^e session plénière du Parlasur, 25 juin 2007, Montevideo.

DR. ROSINHA. Criar uma identidade comum. In: Parlamento do Mercosul : proposta brasileira de anteprojeto do Protocolo Constitutivo do Parlamento do Mercosul. Brasília: Câmara dos Deputados, 2004.

DRUMMOND, Maria Claudia. O Mercosul esperando Jean Monnet. In: *Um país chamado Mercosul*. Brasília: Senado Federal, 2001. p. 131-136.

Entretien accordé à Hélio Caldas par un ex-assistant du Secrétariat du Mercosur. In : CALDAS, Hélio. *Le Parlement du Mercosur: Vers plus de démocratie? Les apports de l'expérience européenne*. Mémoire de Master en relations internationales, Université de Paris II Panthéon-Assas, 2007.

FABIÁN RÍOS, Roberto Fabián. Compte rendu de la III^e session plénière du Parlasur, 25 juin 2007, Montevideo.

FRERES, Christian; SANAHUJA, José Antonio. *Study on relations between European Union and Latin America: new strategies and perspectives*. Final report for the European Commission. Madrid, 2005.

GARCIA, Marco Aurélio. “Nós estamos emergindo e vamos continuar a emergir”, Carta Maior, 6 avril 2010.

GARCIA, Marco Aurélio. Entretien accordé à Alfredo Atanasof et Silvia Lospennato, Red Mercosur Parlamentario, Brasília, mai 2006.

GARCIA, Marco Aurélio. O lugar do Brasil no mundo: a política externa em um momento de transição. In: SADER, Emir; GARCIA, Marco Aurélio (org.). *Brasil: entre o passado e o futuro*. São Paulo: Boitempo, 2010. p. 153-176.

GUIMARÃES, Ulysses. *La Communauté économique latino-américaine* [conférence réalisée en 2 octobre 1971 dans la Commission des affaires étrangères de la Chambre des députés du Brésil par le député Ulysses Guimarães]. Brasília: Congrès national, 1972[?], p. 10.

KLEPSCH, Egon. XI Conferência Interparlamentar Comunidad Européia - América Latina: documentos e ata final, São Paulo, 1993.

LULA DA SILVA. Discours à l'occasion de la visite du président de l'Argentine Eduardo Duhalde, Brasília, 14 janvier 2003.

MENEM, Carlos. *Qué es el Mercosur?* 2e. ed. Buenos Aires: Ediciones Ciudad Argentina, 1998.

MERCADANTE, Aloizio. Compte rendu de la II^e session plénière du Parlasur, 8 mai 2007, Montevideo.

MERCADANTE, Aloizio. Compte rendu de la III^e session plénière du Parlasur, 25 juin 2007, Montevideo.

MESQUITA JR, Geraldo. Compte rendu de la VIII^e session plénière du Parlasur, 31 mars 2008, Montevideo.

METHOL FERRÉ, Alberto. Mercosur o muerte. *Cuadernos de Marcha*, julio-agosto 2001.

METHOL FERRÉ, Alberto. Uruguay como problema. ¿Cuáles son las posibilidades de independencia real, si es que existen, de un país como el Uruguay? y otros trabajos. *Electroneurobiología*, v. 15, n. 5, 2007, p. 3-104.

MONTORO, André Franco. Dimensión política de la integración latinoamericana en el viraje del siglo. *Integración Latinoamericana*, v. 16, n. 169, julio 1991, p. 30-41.

PEDINI, Mario. La Conferenza interparlamentare Comunità europea - América Latina, Lussemburgo, aprile 1984.

REDECKER, Júlio. *Um país chamado Mercosul*. Brasília: Senado Federal, 2001.

SARNEY, José. *Mercosul: o perigo está chegando*. Brasília: Senado Federal, 1997.

SCHULZ, Martin. Nueva Sociedad, Montevideo, juillet 2008.

SENA, Adalberto. *A instituição parlamentar na América Latina: realidades e perspectivas* [rapport de la Commission d'intégration politique du Parlatino, réunie à Santiago le 4-8 juillet 1971, au Sénat brésilien]. Brasília: Congrès national, 1971.

Presse

“Apelando a Artigas, la oposición impugnó el parlamento regional”, El País, Montevideo, 9 mai 2007.

“Brasil ve victoria de Kirchner en Argentina como la de un aliado”, Agence France Press, 15 mai 2003.

“Canciller uruguayo defiende cautela en proceso de integración”, Associated Press Spanish Worldstream, 2 janvier 2004.

“Cúpula não resolve impasse entre EUA e Mercosul”, BBC Brasil, 6 novembre 2005.

“Integración suramericana viene primero que Alca, dice Kirchner”, Agencia EFE, 8 mai 2003.

“Kirchner quer um Mercosul forte na ALCA”, O Estado de São Paulo, 10 novembre 2005.

“Kirchner quiere trabajar con Brasil y Chile por mayor integración”, Agencia EFE, 7 mai 2003.

“Kirchner quiere una Latinoamérica integrada con más voz en mundo”, Agencia EFE, 8 mai 2003.

“‘Ninguém fala mais em Alca’, diz Lula na instalação do Parlamento do Mercosul”, Agência Brasil, 14 décembre 2006.

“Paraguaios querem mais tempo para debater vagas no Parlasul”, Agência Câmara, 21 outubro 2008.

“Presidente uruguayo le dice Sí al ALCA y toma distancias de Brasil”, Agence France Presse, 13 janvier 2004.

“Sector nacionalista exige rechazo oficial a conformar Parlamento del Mercosur”, El País, 23 mars 2004.

“Uruguay no apoya parlamento del Mercosur”, Associated Press Spanish Worldstream, 19 avril 2004.

ANNEXES

Annexe 1. Liste des entretiens (ordre chronologique)

Europe

1. M. Francis COLE, Administrateur à la Commission du développement, Royaume-Uni. Parlement européen, Bruxelles, 06/10/2008, 10:56, 25min.
2. Mme. Itziar MUNOA, Conseillère pour les relations interinstitutionnelles du Groupe Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe, Espagne. Parlement européen, Bruxelles, 06/10/2008, 11:41, 53min.
3. M. Luis MARTÍNEZ GUILLÉN, Ex-administrateur des Délégations interparlementaires pour les pays non-européens, Espagne. Parlement européen, Bruxelles, 07/10/2008, 09:51, 42min.
4. Mme. Malgorzata HANDZLIK, Députée européenne, Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et des Démocrates Européens, Pologne, membre de la Délégation pour les relations avec le Mercosur et de la Délégation à l'Eurolat. Parlement européen, Bruxelles, 07/10/2008, 13:57, 45min.
5. M. Richard FALBR, Député européen, Groupe Socialiste, République Tchèque/Venezuela, membre de la Délégation pour les Relations avec le Mercosur. Parlement européen, Bruxelles, 07/10/2008, 14:55, 29min.
6. M. Helmut MARKOV, Député européen, Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique, Allemagne, président de la Commission du commerce international. Parlement européen, Bruxelles, 08/10/2008, 09:55, 30min.
7. M. Luis YAÑEZ-BARNUEVO GARCÍA, Député européen, Groupe Socialiste, Espagne, membre de la Délégation pour les relations avec le Mercosur, de la Délégation à l'Eurolat et de la Commission des affaires étrangères. Parlement européen, Bruxelles, 08/10/2008, 12:23, 43min.
8. Mme. Godeliève QUISHOUDT-ROWOHL, Députée européenne, Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et des Démocrates Européens, Belgique/Allemagne, vice-présidente de la Commission du commerce international, membre de la Délégation à l'Eurolat. Parlement européen, Bruxelles, 08/10/2008, 14:44, 18min.
9. M. Georgios GEORGIU, Député européen, Groupe Indépendance /Démocratie, Grèce, membre de la Délégation pour les relations avec le Mercosur et de la Commission des affaires étrangères. Parlement européen, Bruxelles, 09/10/2008, 10:05, 52min.

10. M. Ján HUDACKÝ, Député européen, Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et des Démocrates Européens, Slovaquie, membre de la Délégation pour les relations avec le Mercosur. Parlement européen, Bruxelles, 09/10/2008, 14:43, 24min.

11. Mme. Alejandra AYUSO et Mme. Maite FERNANDEZ GARCÍA, Conseillères de l'Ambassade de l'Argentine pour l'Union européenne. Bruxelles, 10/10/2008, 09:57, 58min.

12. M. Jean-Louis BERTON, Directeur des Délégations interparlementaires et Département thématique, France et M. Thierry JACOB, Administrateur des Délégations interparlementaires pour les pays non-européens, France. Parlement européen, Bruxelles, 13/10/2008, 10:12, 1h24min.

13. M. Ignasi GUARDANS CAMBÓ, Député européen, Groupe Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe, Espagne, vice-président de la Commission du commerce international. Parlement européen, Bruxelles, 13/10/2008, 14:50, 08min.

14. Mme. Nathalie GRIESBECK, Députée européenne, Groupe Alliance des Démocrates et des Libéraux pour l'Europe, France, membre de la Délégation pour les relations avec le Mercosur et de la Délégation à l'Eurolat. Parlement européen, Bruxelles, 13/10/2008, 19:12, 25min.

15. Mme. Monica FRASSONI, Députée européenne, Groupe des Verts/Alliance Libre Européenne, Italie/Mexique, membre de la Délégation pour les relations avec le Mercosur et de la Délégation à l'Eurolat. Parlement européen, Bruxelles, 14/10/2008, 11:12, 34min.

16. M. Sérgio SOUSA PINTO, Député européen, Groupe Socialiste, Portugal, président de la Délégation pour les relations avec le Mercosur, membre de la Délégation à l'Eurolat. Parlement européen, Bruxelles, 14/10/2008, 15:10, 26min.

17. M. Carlo NATALE, Administrateur pour le Mercosur et le Chili à la Direction Générale Relations extérieures, Italie. Commission européenne, Bruxelles, 14/10/2008, 16:37, 33min.

18. Mme. Erna HENNICOT-SCHOEPGES, Députée européenne, Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et des Démocrates Européens, Luxembourg, membre de la Délégation pour les relations avec le Mercosur. Parlement européen, Bruxelles, 14/10/2008, 17:47, 23min.

19. M. José Ignacio SALAFRANCA SÁNCHEZ-NEYRA, Député européen, Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et des Démocrates Européens, Espagne, vice-président de la Délégation pour les relations avec le Mercosur, président de la Délégation à l'Eurolat, membre de la Commission des affaires étrangères. Parlement européen, Bruxelles, 14/10/2008, 19:55, 21min.

20. M. Daniel VARELA SUANZES-CARPEGNA, Député européen, Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et des Démocrates Européens, Espagne, membre de la Commission de commerce international et de la Délégation à l'Eurolat. Parlement européen, Bruxelles, 15/10/2008, 10:57, 13min.
21. Mme. Gabriele KÜPPERS, Conseillère pour la Commission du commerce international et pour les Délégations à l'Amérique latine du Groupe des Verts/Alliance Libre Européenne, Allemagne. Parlement européen, Bruxelles, 15/10/2008, 15:07, 27min.
22. M. Leopold Józef RUTOWICZ, Député européen, Groupe Union pour l'Europe des Nations, Pologne, membre de la Délégation pour les relations avec le Mercosur. Parlement européen, Bruxelles, 15/10/2008, 16:04, 29min
23. Mme. Ilda FIGUEIREDO, Députée européenne, Groupe confédéral de la Gauche unitaire européenne/Gauche verte nordique, Portugal, membre de la Délégation pour les relations avec le Mercosur et de la Délégation à l'Eurolat. Parlement européen, Bruxelles, 15/10/2008, 17:14, 12min.
24. M. Juan SALAFRANCA, Conseiller pour la Commission des affaires étrangères du Groupe du Parti Populaire Européen (Démocrates-Chrétiens) et des Démocrates Européens, Espagne. Parlement européen, Bruxelles, 15/10/2008, 17:33, 25min.
25. Mme. Maria Odília HENRIQUES, Conseillère de l'Unité de coordination interne et de la Délégation pour les relations avec le Mercosur du Groupe Socialiste, Portugal. Parlement européen, Bruxelles, 16/10/2008, 18:25, 1h40min.
26. M. Thomas HUYGHEBAERT, Administrateur à l'Office pour la promotion de la démocratie parlementaire, Belgique. Parlement européen, Bruxelles, 17/10/2008, 11:30, 30min.
27. M. Pedro NEVES, Administrateur au Département thématique de la Direction générale pour les politiques externes, responsable des recherches sur l'Amérique latine, Portugal. Parlement européen, Bruxelles, 16/10/2008, 12:55, 27min.
28. M. José Javier FERNANDEZ FERNANDEZ, Administrateur de la Commission des affaires étrangères, secrétaire de la Délégation à l'Eurolat, Espagne et M. Pedro VALENTE DA SILVA, secrétaire de la Délégation à l'Eurolat, Portugal. Parlement européen, Bruxelles, 16/10/2008, 15:13, 38min.
29. M. Ary QUINTELLA et M. Bernard KLINGL, Conseillers de la Mission du Brésil auprès des Communautés européennes. Ambassade du Brésil, Bruxelles, 16/10/2008, 16:30, 44min.
30. M. Enrique Miguel FRANCO MACIEL, Ministre à la Mission du Paraguay auprès l'Union européenne. Ambassade du Paraguay, Bruxelles, 17/10/2008, 11:29, 55min.

31. Mme. Helena GUARÍN CORREDOR, Administratrice de la Coordination géographique et supervision pour l'Amérique latine à l'Office de coopération EuropeAid, République Tchèque. Commission européenne, Bruxelles, 17/10/2008, 14:00, 25min.

Amérique latine

32. M. Cezar SCHIRMER, ex-Parlementaire du Mercosur, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Brésil. Mairie de Santa Maria, Santa Maria, 03/03/2009, 10:25, 19min.

33. M. Calixto ORTEGA RIOS, Parlementaire du Mercosur, Partido Socialista Unido de Venezuela, Venezuela. Edificio Mercosur, Montevideo, 16/03/2009, 11:30, 43min.

34. M. José Miguel ÁNGEL MAYANS, Parlementaire du Mercosur, Partido Justicialista, Argentina. Edificio Mercosur, Montevideo, 17/03/2009, 09:45, 14min.

35. M. Ignacio MENDOZA UNZAIN, Président du Parlement du Mercosur, Unión Nacional de Colorados Eticos, Paraguay. Edificio Mercosur, Montevideo, 17/03/2009, 12:50, 14min.

36. M. Alejandro PEROTTI, ex-Assistant juridique au Secteur d'assistance technique du Secrétariat du Mercosur, Argentina. Edificio Mercosur, Montevideo, 17/03/2009, 13:25, 25min.

37. Mme. Denise OBARA, Coordinatrice de l'Unité Technique des Fonds Structurels du Mercosur (FOCEM), Brésil. Edificio Mercosur, Montevideo, 17/03/2009, 15:10, 54min.

38. Mme. Jamille BERGAMASCHINE MATA DIZ, Assistante juridique au Secteur d'assistance technique du Secrétariat du Mercosur, Brésil. Edificio Mercosur, Montevideo, 17/03/2009, 16:45, 20min.

39. M. Edgar LUGO, Secrétaire parlementaire au Parlement du Mercosur et coordinateur des relations avec le Parlement du Mercosur au Congrès paraguayen, Paraguay. Edificio Mercosur, Montevideo, 17/03/2009, 18:13, 15min.

40. Mme. Adriana PEÑA, Parlementaire du Mercosur, Partido Nacional, Uruguay. Hotel California, Montevideo, 18/03/2009, 09:40, 20min.

41. M. Álvaro PADRÓN, Directeur de projets de la Fondation Friedrich Ebert à l'Uruguay, Uruguay. Fondation Friedrich Ebert, Montevideo, 18/03/2009, 10:42, 61min.

42. Mme. Analaura SOTO ROMERO, Assistante chargée des commissions au Parlement du Mercosur, Uruguay. Edificio Mercosur, Montevideo, 18/03/2009, 14:07, 21min.

43. M. Rafael REIS, Secrétaire des Relations institutionnelles et communication sociale au Parlement du Mercosur, Brésil. Edificio Mercosur, Montevideo, 18/03/2009, 15:10, 106min.
44. M. Ricardo HARTSTEIN, Secrétaire adjoint à l'Association latino-américaine d'intégration (ALADI), Argentine. Secrétariat de l'ALADI, Montevideo, 18/03/2009, 18:52, 18min.
45. M. Emilio GIMENEZ FRANCO, Ambassadeur à la Représentation permanente du Paraguay auprès de l'ALADI et du Mercosur. Montevideo, 19/03/2009, 10h, 17min.
46. M. Luis BERRUTTI, Secrétaire administratif au Parlement du Mercosur, Uruguay. Edificio Mercosur, Montevideo, 19/03/2009, 14:05, 46min.
47. Mme. Graciela PINTOS, Assistante chargée de la législation au Parlement du Mercosur, Uruguay. Edificio Mercosur, Montevideo, 19/03/2009, 15:25, 23min.
48. M. Jorge RODRIGUEZ, Coordinateur au Secrétariat technique permanent de Mercociudades, Uruguay. Edificio Mercosur, Montevideo, 19/03/2009, 17:06, 31min.
49. Mme. Elisa RIBEIRO, Assistante chargée des commissions au Parlement du Mercosur, Brésil. Edificio Mercosur, Montevideo, 20/03/2009, 10:43, 18min.
50. M. Diego ESCUDER LEIRA, Coordinateur au Département administratif du Parlement du Mercosur, Uruguay. Edificio Mercosur, Montevideo, 20/03/2009, 11:17, 31min.
51. M. Emilio GARCÍA MÉNDEZ, Député à la Chambre des députés de l'Argentine, Espacio Solidaridad y Igualdad. Assemblée nationale, Buenos Aires, 23/03/2009, 10:14, 08min.
52. M. Oscar CASAL, ex-Secrétaire au Secrétariat parlementaire permanent de la Commission parlementaire conjointe du Mercosur, Argentine. Assemblée nationale, Buenos Aires, 23/03/2009, 10:45, 98min.
53. M. Luis SEARA et Mme. Sandra ROGATTO, responsables pour les relations avec le Parlement du Mercosur à l'Assemblée nationale, Argentine. Assemblée nationale, Buenos Aires, 23/03/2009, 16:20, 50min.
54. M. Roberto Fabián RIOS, Parlementaire du Mercosur, Partido Justicialista, Argentine. Sénat, Buenos Aires, 25/03/2009, 11:08, 11min.
55. M. Fernando IGLESIAS, Député membre de la Commission du Mercosur, Coalición Cívica, Argentine. Assemblée nationale, Buenos Aires, 25/03/2009, 13:56, 10min.

56. M. Mariano WEST, Président de la Représentation Argentine au Parlement du Mercosur, Partido Justicialista, Argentine. Assemblée nationale, Buenos Aires, 25/03/2009, 16:08, 30min.
57. Mme. Silvia LOSPENNATO, ex-Assistante parlementaire d'Alfredo ATANASOF, Argentine. Buenos Aires, 25/03/2009, 17:22, 29min.
58. M. Julián Martín OBIGLIO, Président de la Commission du Mercosur, Propuesta Republicana, Argentine. Assemblée nationale, Buenos Aires, 26/03/2009, 11:38, 17min.
59. Mme. María Aurora MERCADÉ, Assistante parlementaire d'Adrián PÉREZ, Coalición Cívica, Argentine. Chambre des députés, Buenos Aires, 26/03/2009, 14:16, 26min.
60. M. Ricardo QUINTANA, Secrétaire de la Commission des affaires étrangères du Sénat, Argentine. Sénat, Buenos Aires, 27/03/2009, 10:12, 64min.
61. M. Adolfo RODRÍGUEZ SAÁ, Parlementaire du Mercosur, Partido Justicialista, Argentine. Sénat, Buenos Aires, 27/03/2009, 12h, 15min.
62. M. José Luiz MAURIZIO, ex-Assistant parlementaire d'Alfredo ATANASOF, Argentine. Buenos Aires, 27/03/2009, 14:15, 55min.
63. M. Hélio CALDAS, Secrétaire à la Division des affaires politiques, institutionnelles et juridiques du Mercosur, Ministère des affaires étrangères, Brésil. Brasília, 06/04/2009, 13:50, 30min.
64. M. Gustavo BEGUET, Ministre à l'Ambassade de la République argentine au Brésil, Argentine. Ambassade de l'Argentine, Brasília, 06/04/2009, 16:45, 42min.
65. M. Antonio FERREIRA COSTA FILHO, Secrétaire de la Représentation brésilienne au Parlement du Mercosur, Brésil. Assemblée nationale, Brasília, 07/04/2009, 10:02, 98min.
66. M. Neuto DE CONTO, Parlementaire du Mercosur, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Brésil. Sénat, Brasília, 07/04/2009, 13h, 16min.
67. M. Geraldo MESQUITA JÚNIOR, Parlementaire du Mercosur, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Brésil. Sénat, Brasília, 07/04/2009, 16:22, 16min.
68. M. Valter POMAR, Secrétaire de Relations internationales du Parti des travailleurs, Brésil. Siège du Parti des travailleurs, Brasília, 07/04/2009, 17:15, 24min.
69. M. Sérgio ZAMBIASI, Parlementaire du Mercosur, Partido Trabalhista Brasileiro, Brésil. Sénat, Brasília, 07/04/2009, 18:13, 15min.
70. M. Celso RUSSOMANNO, Parlementaire du Mercosur, Partido Progressista, Brésil. Assemblée nationale, Brasília, 07/04/2009, 19:34, 28min.

71. M. Luciano PEREIRA DE SOUZA, Secrétaire à la Division des négociations extrarégionales du Mercosur II, Ministère des affaires étrangères, Brésil. Palais Itamaraty, Brasília, 08/04/2009, 10:52, 17min.
72. M. José Paulo TÓFFANO, Parlementaire du Mercosur, Partido Verde, Brésil. Assemblée nationale, Brasília, 08/04/2009, 12:13, 25min.
73. M. Germano BONOW, Parlementaire du Mercosur, Democratas, Brésil. Assemblée nationale, Brasília, 08/04/2009, 15:07, 23min.
74. M. Beto ALBUQUERQUE, Parlementaire du Mercosur, Partido Socialista Brasileiro, Brésil. Assemblée nationale, Brasília, 08/04/2009, 16:38, 13min.
75. M. Álvaro Humberto ABEL DIAZ PÉREZ, Ambassadeur du Chili au Brésil, Chili. Ambassade du Chili, Brasília, 09/04/2009, 10:55, 82min.
76. M. Umberto NAPOLI, Fonctionnaire de la Représentation brésilienne au Parlement du Mercosur, Brésil. Assemblée nationale, Brasília, 13/04/2009, 10:30, 54min.
77. Mme. Maria Claudia DRUMMOND, Assistante juridique au Sénat, Brésil. Sénat, Brasília, 13/04/2009, 15:04, 59min.
78. M. Francisco Eugênio ARCANJO, Assistant juridique au Sénat, Brésil. Sénat, Brasília, 13/04/2009, 17:14, 15min.
79. Mme. Victoria FRANCOLINO, Conseillère du Département économique et commercial à l'Ambassade de l'Uruguay au Brésil, Uruguay. Ambassade de l'Uruguay, Brasília, 14/04/2009, 10:02, 16min.
80. M. Romeu TUMA, Parlementaire du Mercosur, Partido Trabalhista Brasileiro, Brésil. Sénat, Brasília, 14/04/2009, 12:13, 05min.
81. M. Florisvaldo FIER (Dr. Rosinha), Parlementaire du Mercosur, Partido dos Trabalhadores, Brésil. Assemblée nationale, Brasília, 14/04/2009, 14:33, 49min.
82. M. George HILTON, Parlementaire du Mercosur, Partido Progressista, Brésil. Assemblée nationale, Brasília, 14/04/2009, 15:46, 41min.
83. M. Renato MOLLING, Parlementaire du Mercosur, Partido Progressista, Brésil. Assemblée nationale, Brasília, 14/04/2008, 17:45, 12min.
84. M. Cristovam BUARQUE, Parlementaire du Mercosur, Partido Democrático Trabalhista, Brésil. Sénat, Brasília, 15/04/2009, 16:50, 12min.
85. M. Claudio DIAZ, Parlementaire du Mercosur, Partido da Social-Democracia Brasileira, Brésil. Assemblée nationale, Brasília, 15/04/2009, 18:12, 22min.

86. M. Eduardo AZEREDO, Président de la Commission des affaires étrangères du Sénat, Partido da Social-Democracia Brasileira, Brésil. Sénat, Brasília, 16/04/2009, 15:35, 12min.
87. M. Pedro SIMON, Parlementaire du Mercosur, Partido do Movimento Democrático Brasileiro, Brésil. Sénat, Brasília, 16/04/2009, 17h, 44min.
88. Mme. Adriana DREYZIN DE KLOR, ex-Assistante juridique au Secteur d'assistance technique du Secrétariat du Mercosur, Argentine. São Paulo, 08/05/2010, 15:30, 18min.
89. M. Eduardo SUPPLY, Sénateur, Partido dos Trabalhadores, Brésil. Conférence IPSA, Santiago, 14/07/2009, 18:15, 07min.
90. M. Gelson FONSECA, Diplomate, Brésil. Conférence ISA/ABRI, Rio de Janeiro, 23/07/2009, 17:30, 05min.
91. Mme. Deisy VENTURA, ex-Assistante juridique au Secteur d'assistance technique du Secrétariat du Mercosur, Brésil. Bordeaux, 25/03/2010, 07:30, 52min.
92. Entretien par courrier électronique avec Mme. Marisa SERRANO, Parlementaire du Mercosur, Partido da Social Democracia Brasileira, Brésil. 29/04/2009.
93. Discussion sur internet (chat) avec M. Dr. Rosinha, Parlementaire du Mercosur, organisé par « Agência Câmara », siteweb de l'Assemblée nationale, Brésil, 26/08/2009, 10h, 1h18min.

Annexe 2. Guide d'entretien (versions anglaise, espagnole et portugaise)

Europe

- Introduction

Personal and academic presentation.

Involvement on the subject: since when is she or he in the department, has she or he travelled to Latin America, personal interest for this region.

What is the place of Mercosur within European Union - Latin America relations? Have these relations changed after the creation of Mercosur?

- European Parliament's functioning

Why was the Parliamentary Delegation for the relations with Mercosur created?

What are the main activities of the Delegation in order to achieve these objectives? Contacts with Mercosur representatives? Contacts with Commission and Council officials?

How do parliamentary meetings with Mercosur work? Are there informal moments of discussion? Meals? Would you say that goals from both sides are similar? Do you stay in touch after the meetings?

In terms of competences, are the Delegation for Mercosur and the EP's Delegation for Eurolat similar? Does the EP search for establishing relations with regional or national parliaments in Latin America?

- European Parliament and foreign affairs

Which are the priority regions for the EP? Is Latin America among them?

What is the role of the EP in EU-Mercosur relations?

How can the EP contribute to the EU-Mercosur interregional agreement negotiations? May this agreement complement negotiations within the WTO?

- Exporting the model

Do you think the EP could play an active role in the institutionalization of the Mercosur Parliament? Suggestions, budget, technical support?

Do you agree with European Commission's support to the institutionalization of Mercosur?

What do you think of the fact that there are a majority of left-wing governments in Latin America right now? How could they influence regional integration?

Would you say Mercosur and Andean Community are rather similar or different organizations? Why?

How can regional integration in Latin America consolidate and develop?

Is it possible to compare the European Parliament and the Mercosur Parliament?

- Conclusion

Would you like to add something I haven't mentioned?

- Introducción

Presentación personal y académica.

Cuestiones sobre la implicación de la persona en la temática: hace cuanto tiempo ella está en el departamento o comisión, ella ya ha estado en América Latina, interés personal y profesional por esta región.

Cual es el lugar del Mercosur en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina? Estas relaciones cambiaron después de la creación del Mercosur?

- Funcionamiento del Parlamento Europeo

Porqué la Delegación parlamentaria para las relaciones con el Mercosur fue creada?

Cuales son las principales actividades de la Delegación para lograr estos objetivos? Contactos con representantes del Mercosur? Contactos con los responsables en la Comisión y en el Consejo?

Cómo se pasan los encuentros con los parlamentarios del Mercosur? Hay momentos de discusión fuera de la reunión? En las cenas, almuerzos? Hay una cierta afinidad de objetivos? Los parlamentarios se quedan en contacto después de las reuniones?

La Delegación del Mercosur y la Delegación del PE para Eurolat tienen las mismas competencias? El Parlamento Europeo prefiere establecer relaciones con parlamentos regionales o nacionales en América Latina?

- Parlamento Europeo e política externa

En términos de relaciones internacionales, cuales son las regiones prioritarias para el Parlamento Europeo? América Latina es una de ellas?

Cual es el rol del Parlamento Europeo en las relaciones Unión Europea-Mercosur?

En qué medida el PE puede contribuir para el acuerdo inter-regional Unión Europea-Mercosur? El acuerdo puede complementar las negociaciones en el ámbito de la Organización Mundial del Comercio?

- Exportación del modelo

Usted cree que el Parlamento Europeo puede juzgar un rol activo en la institucionalización del Parlamento del Mercosur? Consejos, presupuesto, ayuda técnica?

Usted está de acuerdo con el soporte de la Comisión Europea a la institucionalización del Mercosur?

Qué piensa usted sobre los gobiernos progresistas en América Latina? Cómo eso puede influenciar los procesos de integración regional?

Usted considera que las experiencias del Mercosur y de la Comunidad Andina son similares o divergentes? Porqué?

Cómo los procesos de integración en América Latina pueden desarrollarse y profundizarse?

Se puede comparar el Parlamento Europeo y el Parlamento del Mercosur?

- Conclusión

A usted le gustaría añadir algo que no he preguntado?

- Introdução

Apresentação pessoal e do projeto.

Questões sobre a implicação da pessoa no assunto: há quanto tempo ela está no departamento/comissão, se ela já foi à América Latina, interesse pessoal e profissional por essa região.

Qual é o lugar do Mercosul nas relações entre a União Europeia e a América Latina? Essas relações mudaram após a criação do Mercosul?

- Funcionamento do Parlamento Europeu

Por que a Delegação parlamentar para as relações com o Mercosul foi criada?

Quais são as principais atividades da Delegação para atingir esses objetivos? Contatos com representantes do Mercosul? Contatos com os responsáveis na Comissão e no Conselho?

Como acontecem os encontros com os parlamentares do Mercosul? Há momentos de discussão fora da reunião? Nas refeições? Há uma certa afinidade de objetivos? Os parlamentares ficam em contato depois das reuniões?

A Delegação do Mercosul e a Delegação do PE na Eurolat têm as mesmas competências? O Parlamento Europeu prefere estabelecer relações com parlamentos regionais ou nacionais na América Latina?

- Parlamento Europeu e política externa

Em termos de relações internacionais, quais são as regiões prioritárias para o Parlamento Europeu? A América Latina é uma delas?

Qual é o papel do Parlamento Europeu nas relações União Europeia - Mercosul?

Em que medida o PE pode contribuir para o acordo inter-regional União Europeia - Mercosul? O acordo pode complementar as negociações na Organização Mundial do Comércio?

- Exportação do modelo

O senhor acredita que o Parlamento Europeu possa desempenhar um papel ativo na institucionalização do Parlamento do Mercosul? Conselhos, orçamento, ajuda técnica?

O senhor está de acordo com o apoio dado pela Comissão Europeia à institucionalização do Mercosul?

O que o senhor acha dos governos progressistas na América Latina? Como isso pode influenciar os processos de integração regional?

O senhor considera as experiências do Mercosul e da Comunidade Andina similares ou divergentes? Por quê?

Como os processos de integração regional na América Latina podem se aprofundar e se desenvolver?

Pode-se comparar o Parlamento Europeu e o Parlamento do Mercosul?

- Conclusão

O senhor gostaria de acrescentar algo que eu não tenha mencionado?

Mercosur

- **Introducción**

Presentación personal y académica.

Desde cuando usted es parlamentario del Mercosur? Usted también ha participado de la Comisión parlamentaria conjunta? Porqué usted se ha interesado por el parlamento?

Usted piensa que se debe invertir en la integración regional? Porqué? El Mercosur es un buen comienzo? Usted ha cambiado de opinión con la participación en el Parlamento?

Como se dio el proceso de instalación del Parlamento? La idea, los actores, las delegaciones.

- **Variables institucionales**

En qué medida la estructura en Montevideo ha contribuido para la instalación del Parlamento? Cual fue el rol de las secretarías des las comisiones parlamentarias nacionales? De los partidos políticos, ministerios de relaciones exteriores, presidentes?

Qué cambió en la organización de la secretaría del Parlamento con relación a la secretaría administrativa de la CPC? En cuanto a los parlamentos nacionales, la organización administrativa interna de las comisiones del Mercosur ha cambiado?

Cómo se organizan las sesiones plenarias en Montevideo? Instalaciones, presupuesto, temáticas de deliberación, lengua, organización por nacionalidad y por ideología, intercambios con parlamentarios de otros partidos o nacionalidades en las reuniones y después.

La participación en el Parlamento afectó su percepción sobre la integración? Usted confía en sus colegas?

- **Variables racionalistas**

Cuál es el rol del Parlamento del Mercosur en la agenda de los diputados? Este rol depende de la nacionalidad o del partido?

Cuál es la posición de su partido político sobre la integración regional y sobre el Parlamento del Mercosur? La estructura partidaria contribuyó para la instalación del Parlamento?

Cuál fue la participación de los poderes ejecutivos en la creación del Parlamento? Cómo están hoy las relaciones entre el Parlamento et la presidencia pro-tempore del Mercosur o los ministerios? La integración es prioritaria para los presidentes?

- **Variables constructivistas**

Qué representa la Unión europea para el Mercosur? Cuál es su opinión sobre las relaciones entre el Parlamento Europeo y el Parlasur? Usted ha participado de reuniones en Bruselas? Y de reuniones Eurolat?

Se puede comparar el Parlasur y el Parlamento Europeo? Y el Parlamento de la Comunidad Andina?

- **Conclusión**

Cuál es la importancia del Parlasur en el Mercosur? Y en la integración regional en América latina? Cómo él puede influenciar las decisiones del proceso de integración?

Cuáles son sus perspectivas sobre la proporcionalidad en 2009 y las elecciones directas en 2010?

A usted le gustaría añadir algo que no he preguntado?

- Introdução

Apresentação pessoal e do projeto.

Desde quando o senhor é parlamentar do Mercosul? O senhor participou também da Comissão Parlamentar Conjunta? Por que o senhor se interessou por essa temática?

O senhor acredita que se deve investir na integração regional? Por quê? O Mercosul é um bom começo? A participação no Parlamento do Mercosul mudou sua opinião a respeito ?

Como aconteceu o processo de instalação do Parlamento? Idéia, atores, delegações.

- Variáveis institucionais

Em que medida a estrutura em Montevideu contribuiu para a instalação do Parlamento? Qual foi o papel das secretarias das comissões parlamentares nacionais? Dos partidos políticos, ministérios, presidências?

O que mudou na organização da secretaria do Parlamento do Mercosul com relação à secretaria administrativa da CPC? Nos parlamentos nacionais, a organização administrativa interna das comissões para o Mercosul mudou?

Como se organizam as sessões plenárias em Montevideu? Instalações, orçamento, temas de deliberação, língua, organização por nacionalidade e por ideologia, trocas com parlamentares de outros partidos ou nacionalidades durante e após as reuniões.

A participação no Parlamento influenciou sua percepção sobre a integração? O senhor confia nos seus colegas?

- Variáveis racionalistas

Qual é o lugar do Parlasul na agenda dos deputados? A importância muda segundo a nacionalidade ou o partido?

Qual é a posição de seu partido sobre a integração regional e sobre o Parlasul? As estruturas partidárias contribuíram para a instalação do Parlamento?

Qual foi a participação dos poderes executivos na criação do Parlasul? Como se dão hoje as relações entre o Parlamento e a presidência pro-tempore do Mercosul ou os ministérios de relações exteriores? A integração é prioritária para os presidentes?

- Variáveis construtivistas

O que a União Européia representa para o Mercosul? Qual é sua opinião sobre as relações entre o Parlamento Europeu e o Parlasul? O senhor já teve oportunidade de participar de reuniões em Bruxelas? E das reuniões Eurolat?

Pode-se comparar o Parlamento do Mercosul e o Parlamento Europeu? E o Parlamento da Comunidade Andina?

- Conclusão

Qual é a importância do Parlasul para o Mercosul? E para a integração regional na América Latina? Em que medida ele poderá influenciar as decisões no âmbito do processo de integração?

Quais são suas perspectivas sobre a proporcionalidade a partir de 2009 e as eleições diretas de 2010?

O senhor gostaria de acrescentar um ponto que eu não tenha mencionado?

Annexe 3. Liste des parlementaires du Mercosur¹

Argentine

2007

Assemblée nationale

Alfredo Atanasof	Peronismo Federal, Partido Justicialista	Buenos Aires
Alberto Balestrini/Juan Manuel Irrazábal	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	Buenos Aires/ <u>Misiones</u>
Rafael Bielsa	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	Santa Fé
Mario Negri	Unión Cívica Radical	Córdoba
Héctor Daza/Mariano West	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Jujuy</u> /Buenos Aires
Ricardo Jano	Unión Cívica Radical	Buenos Aires
Eduardo Macaluse	Argentinos por una República de Iguales	Buenos Aires
Beatriz Rojkes	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	Tucumán
Jorge Sarghini	Peronismo Federal, Partido Justicialista	Buenos Aires

Sénat

Graciela Bar/José Pampuro	Frente para la Victoria - Partido Justicialista	<u>Entre Ríos</u> /Buenos Aires
Liliana Capos	Unión Cívica Radical	<u>Tierra del Fuego</u>
Guillermo Jenefes	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Jujuy</u>
José Miguel Mayans	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Formosa</u>
Roberto Fabián Ríos	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Corrientes</u>
Adolfo Rodríguez Saá	Alianza Frente Justicialista, Partido Justicialista	San Luis
César Taffarel/Alicia Mastandrea	Unión Cívica Radical	<u>Entre Ríos</u> /Chaco
Élida Vigo	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Misiones</u>
Isabel Viudes	Partido Nuevo	<u>Corrientes</u>

2008-2009

Assemblée nationale

Juan Manuel Irrazábal	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Misiones</u>
Vilma Baragiola	Unión Cívica Radical	Buenos Aires
Eduardo Macaluse	Espacio Solidaridad e Igualdad	Buenos Aires

¹ Les États ou les provinces d'appartenance des parlementaires ayant des frontières avec de pays de l'Amérique du sud sont soulignés.

Mabel Müller	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	Buenos Aires
Adrián Pérez	Coalición Cívica	Buenos Aires
Beatriz Rojkes	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	Tucumán
Agustín Rossi	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	Santa Fe
Jorge Sarghini	Peronista Federal, Partido Justicialista	Buenos Aires
Mariano West	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	Buenos Aires

Sénat

Graciela Bar/José Pampuro	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Entre Ríos</u> /Buenos Aires
Oscar Aníbal Castillo	Unión Cívica Radical	<u>Catamarca</u>
Guillermo Jenefes	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Jujuy</u>
José Miguel Mayans	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Formosa</u>
Roberto Fabián Ríos	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Corrientes</u>
Adolfo Rodríguez Saá	Alianza Frente Justicialista, Partido Justicialista	San Luis
Élida Vigo	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Misiones</u>
Isabel Viudes	Partido Nuevo	<u>Corrientes</u>
Arturo Vera	Unión Cívica Radical	<u>Entre Ríos</u>

2009-2011

Assemblée nationale

Juliana Di Tullio	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	Buenos Aires
Eduardo Godoy	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>San Juan</u>
Fernando Iglesias	Coalición Cívica	Buenos Aires
Claudio Lozano	Movimiento Proyecto Sur	Buenos Aires
Heriberto Martínez Oddone	Unión Cívica Radical	Córdoba
Julia Perié	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Misiones</u>
Federico Puerta	Peronismo Federal	<u>Misiones</u>
Horacio Quiroga	Unión Cívica Radical	<u>Neuquén</u>
Mariano West	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	Buenos Aires

Sénat

Graciela Bar/José Pampuro	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Entre Ríos</u> /Buenos Aires
Oscar Castillo	Unión Cívica Radical	<u>Catamarca</u>
Rubén Giustiniani	Partido Socialista	Santa Fe
Guillermo Jenefes	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Jujuy</u>
José Miguel Mayans	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Formosa</u>
Carlos Menem	Bloque Federalismo y Liberación	<u>La Rioja</u>

Adolfo Rodríguez Saá	Alianza Frente Justicialista, Partido Justicialista	San Luis
Élida Vigo	Frente para la Victoria, Partido Justicialista	<u>Misiones</u>
Arturo Vera	Unión Cívica Radical	<u>Entre Ríos</u>

Brésil

2007-2010

Assemblée nationale

Beto Albuquerque	Partido Socialista Brasileiro	<u>Rio Grande do Sul</u>
Germano Bonow	Democratas	<u>Rio Grande do Sul</u>
Cláudio Diaz	Partido da Social Democracia Brasileira	<u>Rio Grande do Sul</u>
George Hilton	Partido Progressista	Minas Gerais
Geraldo Thadeu	Partido Popular Socialista	Minas Gerais
Dr. Rosinha	Partido dos Trabalhadores	<u>Paraná</u>
Max Rosenmann/Íris de Araújo	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	<u>Paraná/Goiânia</u>
Cezar Schirmer/Valdir Colatto	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	<u>Rio Grande do Sul/Santa Catarina</u>
José Paulo Tóffano	Partido Verde	São Paulo

Sénat

Inácio Arruda	Partido Comunista Brasileiro	Ceará
Cristovam Buarque	Partido Democrático Trabalhista	Distrito Federal
Aloizio Mercadante	Partido dos Trabalhadores	São Paulo
Geraldo Mesquita Junior	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	<u>Acre</u>
Adelmir Santana/Efraim Moraes/Neuto de Conto	Democratas/Democratas/Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Distrito Federal/Paraíba/ <u>Santa Catarina</u>
Marisa Serrano	Partido da Social Democracia Brasileira	<u>Mato Grosso do Sul</u>
Pedro Simon	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	<u>Rio Grande do Sul</u>
Romeo Tuma	Democratas	São Paulo
Sérgio Zambiasi	Partido Trabalhista Brasileiro	<u>Rio Grande do Sul</u>

2011-2014 - Composition proportionnelle

Assemblée nationale

Ribamar Alves	Partido Socialista Brasileiro	Maranhão
Carlos Alberto	Partido da Mobilização Nacional	Rio de Janeiro
Reinaldo Azambuja	Partido da Social Democracia Brasileira	<u>Mato Grosso do Sul</u>
Eduardo Azeredo	Partido da Social Democracia Brasileira	Minas Gerais
Júlio Campos	Democratas	<u>Mato Grosso</u>
Paulo Freire	Partido da República	São Paulo
Roberto Freire	Partido Popular Socialista	São Paulo
Vieira da Cunha	Partido Democrático Trabalhista	<u>Rio Grande do Sul</u>
Sergio Guerra	Partido da Social Democracia Brasileira	Pernambuco
Raul Henry	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Pernambuco
George Hilton	Partido Republicano Brasileiro	Minas Gerais
Marçal Leite Filho	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	<u>Mato Grosso do Sul</u>
Luiz Henrique Mandetta	Democratas	<u>Mato Grosso do Sul</u>
Moacir Micheletto	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	<u>Paraná</u>
Sérgio Moraes	Partido Trabalhista Brasileiro	<u>Rio Grande do Sul</u>
Nelson Padovani	Partido Social Cristão	<u>Paraná</u>
Paulo Pimenta	Partido dos Trabalhadores	<u>Rio Grande do Sul</u>
Dr. Rosinha	Partido dos Trabalhadores	<u>Paraná</u>
Benedita da Silva	Partido dos Trabalhadores	Rio de Janeiro
Emiliano José da Silva	Partido dos Trabalhadores	<u>Paraná</u>
José Stédile	Partido Socialista Brasileiro	<u>Rio Grande do Sul</u>
Jilmar Tatto	Partido dos Trabalhadores	São Paulo
Luis Tibé	Partido Trabalhista do Brasil	Minas Gerais
À definir	Partido Comunista do Brasil	
À definir	Partido Progressista	
À definir	Partido Progressista	
À definir	Partido da República	

Sénat

José Agripino	Democratas	Rio Grande do Norte
Paulo Bauer	Partido da Social Democracia Brasileira	<u>Santa Catarina</u>
Mozarildo Cavalcanti	Partido Trabalhista Brasileiro	<u>Roraima</u>
Fernando Collor	Partido Trabalhista Brasileiro	Alagoas
Ana Amélia Lemos	Partido Progressista	<u>Rio Grande do Sul</u>
Roberto Requião	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	<u>Paraná</u>
Wilson Santiago	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	Paráiba
Pedro Simon	Partido do Movimento Democrático Brasileiro	<u>Rio Grande do Sul</u>
À definir	Groupe de soutien au gouvernement	
À definir	Groupe de soutien au gouvernement	

Paraguay

2007-2008

Assemblée nationale

Efraín Alegre	Partido Liberal Radical Auténtico
Luciano Cabrera	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado
Mario Coronel	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado
Miguel Corrales	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado
Héctor Lacognata	Partido Patria Querida
César López	Partido Liberal Radical Auténtico
Carlos Martínez	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado
Carlos Paoli	Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
Raúl Sánchez	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado

Sénat

Eusebio Ayala	Partido Liberal Radical Auténtico
Herminio Cáceres	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado
Miguel Carrizosa	Partido Patria Querida
Oscar Denis	Partido Liberal Radical Auténtico
Marcelo Duarte	Partido Patria Querida
Alfonso González Núñez	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado
Modesto Guggiari	Partido Liberal Radical Auténtico
Jorge Oviedo	Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
Ada Solalinde	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado

2008-2012 - Suffrage universel

Ángel Ramón Barchini	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado
Carmelo Juan Benítez	Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
Ricardo Canese	Movimiento Popular Tekojoja
Ramón Dominguez Santacruz	Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
Alfonso González Núñez	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado
Federico Gonzalez Quintana	Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
Mercedes Gonzalez Villalba	Partido Liberal Radical Auténtico
Modesto Guggiari	Partido Liberal Radical Auténtico
Héctor Lacognata	Partido Patria Querida

Atília Martínez Casado	Partido Liberal Radical Auténtico
Ignácio Mendoza Unzain	Partido Unión Nacional de Ciudadanos Éticos
Amanda Nuñez Sánchez	Partido Liberal Radical Auténtico
Francisco Oviedo Britez	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado
Mirtha Palacios	Partido Liberal Radical Auténtico
Eric Salum Pires	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado
Zacarias Vera Cardenas	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado
Candido Vera Bejarano	Partido Liberal Radical Auténtico
Carlos Villalba Rotela	Asociación Nacional Republicana, Partido Colorado

Uruguay

2007-2010

Assemblée nationale

Gustavo Borsari	Partido Nacional
Germán Cardoso	Partido Colorado
Roberto Conde	Frente Amplio
Juan José Domínguez	Frente Amplio
Carlos González Álvarez	Partido Nacional
Doreen Javier Ibarra	Frente Amplio
Pablo Iturralde	Partido Nacional
Ruben Martínez Huelmo	Frente Amplio
Adriana Peña	Partido Nacional
Enrique Pintado	Frente Amplio

Sénat

Eduardo Ríos	Frente Amplio
Jorge Saraiva	Frente Amplio
Juan Bentancor	Frente Amplio
Eber da Rosa	Partido Nacional
Francisco Gallinal	Partido Nacional
Eduardo Lorier	Frente Amplio
Rafael Michelini	Frente Amplio
Gustavo Penadés	Partido Nacional

2010-2013

Asamblea nacional

Verónica Alonso	Partido Nacional
José Bayardi	Frente Amplio
Gustavo Borsari	Partido Nacional
Germán Cardoso	Partido Colorado
Doreen Javier Ibarra	Frente Amplio
Pablo Iturralde	Partido Nacional
María Elena Laurnaga	Frente Amplio
Ruben Martínez Huelmo	Frente Amplio
Felipe Michelini	Frente Amplio
Daniela Payssé	Frente Amplio
Carlos Varela	Frente Amplio
Juan Ángel Vázquez	Partido Colorado

Sénat

Ernesto Agazzi	Frente Amplio
Alberto Couriel	Frente Amplio
Eber da Rosa	Partido Nacional
Gustavo Penadés	Partido Nacional
Tabaré Viera	Partido Colorado

*Venezuela***2007-2009**

Alberto Castellar	Partido Socialista Unido de Venezuela
Carlos Escarrá/Desirée Santos	Partido Socialista Unido de Venezuela
Erasmus Marcano	Partido Socialista Unido de Venezuela
Aurora Morales	Partido Socialista Unido de Venezuela
Alfredo Murga	Partido Socialista Unido de Venezuela
Saúl Ortega	Partido Socialista Unido de Venezuela
Marelis Pérez Marcano	Partido Socialista Unido de Venezuela
Ricardo Sanguino/Roy Daza	Partido Socialista Unido de Venezuela
Loa Tamaronis	Partido Socialista Unido de Venezuela

Annexe 4. Protocole constitutif du Parlasur

MERCOSUR/CMC/DEC. N° 23/05

PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

VISTO: El Tratado de Asunción, el Protocolo de Ouro Preto y la Decisión N° 49/04 del Consejo del Mercado Común.

CONSIDERANDO:

La firme voluntad política de fortalecer y profundizar el proceso de integración del MERCOSUR, contemplando los intereses de todos los Estados Partes.

La importancia de fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del MERCOSUR que requiera aprobación legislativa.

EL CONSEJO DEL MERCADO COMÚN DECIDE:

Art. 1 – Aprobar la suscripción del “Protocolo Constitutivo del Parlamento del MERCOSUR” que se adjunta a la presente Decisión.

Art. 2 - La entrada en vigencia del Protocolo Constitutivo del Parlamento MERCOSUR se ajustará a lo dispuesto en su Artículo 23.

Art. 3 - La presente Decisión no necesita ser incorporada a los ordenamientos jurídicos de los Estados Partes.

XXIX CMC – Montevideo, 08/XII/05

PROTOCOLO CONSTITUTIVO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

LA REPÚBLICA ARGENTINA, LA REPÚBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL, LA REPÚBLICA DEL PARAGUAY Y LA REPÚBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY, en adelante Estados Partes;

TENIENDO EN CUENTA el Tratado de Asunción, del 26 de marzo de 1991 y el Protocolo de Ouro Preto, del 17 de diciembre de 1994 que establecieron la Comisión Parlamentaria Conjunta y la Decisión CMC N° 49/04, “Parlamento de I MERCOSUR”.

RECORDANDO el Acuerdo Interinstitucional entre el Consejo del Mercado Común y la Comisión Parlamentaria Conjunta, firmado el 6 de octubre de 2003.

CONSIDERANDO su firme voluntad política de fortalecer y de profundizar el proceso de integración del MERCOSUR, contemplando los intereses de todos los Estados Partes y contribuyendo, de tal forma, al simultáneo desarrollo de la integración del espacio sudamericano.

CONVENCIDOS de que el logro de los objetivos comunes que se han fijado los Estados Partes, requiere de un marco institucional equilibrado y eficaz, que permita crear normas que sean efectivas y que garanticen un clima de seguridad jurídica y previsibilidad en el desarrollo del proceso de integración, a fin de mejor promover la transformación productiva, la equidad social, el desarrollo científico y tecnológico, las inversiones y la creación de empleo, en todos los Estados Partes y en beneficio de sus ciudadanos.

CONSCIENTES de que la instalación del Parlamento del MERCOSUR, con una adecuada representación de los intereses de los ciudadanos de los Estados Partes, significará un aporte a la calidad y equilibrio institucional del MERCOSUR, creando un espacio común en el que se refleje el pluralismo y las diversidades de la región, y que contribuya a la democracia, la participación, la representatividad, la transparencia y la legitimidad social en el desarrollo del proceso de integración y de sus normas.

ATENTOS a la importancia de fortalecer el ámbito institucional de cooperación interparlamentaria, para avanzar en los objetivos previstos de armonización de las legislaciones nacionales en las áreas pertinentes y agilizar la incorporación a los respectivos ordenamientos jurídicos internos de la normativa del MERCOSUR, que requiera aprobación legislativa.

RECONOCIENDO la valiosa experiencia acumulada por la Comisión Parlamentaria Conjunta desde su creación.

REAFIRMANDO los principios y objetivos del Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile, del 24 de julio de 1998 y la Declaración Presidencial sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, del 25 de junio de 1996.

ACUERDAN:

Artículo 1 Constitución

Constituir el Parlamento del MERCOSUR, en adelante el Parlamento, como órgano de representación de sus pueblos, independiente y autónomo, que integrará la estructura institucional del MERCOSUR.

El Parlamento sustituirá a la Comisión Parlamentaria Conjunta.

El Parlamento estará integrado por representantes electos por sufragio universal, directo y secreto, de acuerdo con la legislación interna de cada Estado Parte y las disposiciones del presente Protocolo.

El Parlamento será un órgano unicameral y sus principios, competencias e integración se rigen según lo dispuesto en este Protocolo.

La efectiva instalación del Parlamento tendrá lugar, a más tardar, el 31 de diciembre de 2006.

La constitución del Parlamento se realizará a través de las etapas previstas en las Disposiciones Transitorias del presente Protocolo.

Artículo 2 Propósitos

Son propósitos del Parlamento:

1. Representar a los pueblos del MERCOSUR, respetando su pluralidad ideológica y política.

2. Asumir la promoción y defensa permanente de la democracia, la libertad y la paz.
3. Impulsar el desarrollo sustentable de la región con justicia social y respeto a la diversidad cultural de sus poblaciones.
4. Garantizar la participación de los actores de la sociedad civil en el proceso de integración.
5. Estimular la formación de una conciencia colectiva de valores ciudadanos y comunitarios para la integración.
6. Contribuir a consolidar la integración latinoamericana mediante la profundización y ampliación del MERCOSUR.
7. Promover la solidaridad y la cooperación regional e internacional.

Artículo 3 **Principios**

Son principios del Parlamento:

1. El pluralismo y la tolerancia como garantías de la diversidad de expresiones políticas, sociales y culturales de los pueblos de la región.
2. La transparencia de la información y de las decisiones para crear confianza y facilitar la participación de los ciudadanos.
3. La cooperación con los demás órganos del MERCOSUR y ámbitos regionales de representación ciudadana.
4. El respeto de los derechos humanos en todas sus expresiones.
5. El repudio a todas las formas de discriminación, especialmente las relativas a género, color, etnia, religión, nacionalidad, edad y condición socioeconómica.
6. La promoción del patrimonio cultural, institucional y de cooperación latinoamericano en procesos de integración.
7. La promoción del desarrollo sustentable en el MERCOSUR y el trato especial y diferenciado para los países de economías menores y para las regiones con menor grado de desarrollo.
8. La equidad y la justicia en los asuntos regionales e internacionales, y la solución pacífica de las controversias.

Artículo 4 **Competencias**

El Parlamento tendrá las siguientes competencias:

1. Velar en el ámbito de su competencia por la observancia de las normas del MERCOSUR.
2. Velar por la preservación del régimen democrático en los Estados Partes, de conformidad con las normas del MERCOSUR, y en particular con el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, la República de Bolivia y la República de Chile.
3. Elaborar y publicar anualmente un informe sobre la situación de los derechos humanos en los Estados Partes, teniendo en cuenta los principios y las normas del MERCOSUR.

4. Efectuar pedidos de informes u opiniones por escrito a los órganos decisorios y consultivos del MERCOSUR establecidos en el Protocolo de Ouro Preto sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración. Los pedidos de informes deberán ser respondidos en un plazo máximo de 180 días

5. Invitar, por intermedio de la Presidencia *Pro Tempore* del CMC, a representantes de los órganos del MERCOSUR, para informar y/o evaluar el desarrollo del proceso de integración, intercambiar opiniones y tratar aspectos relacionados con las actividades en curso o asuntos en consideración.

6. Recibir, al finalizar cada semestre a la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período.

7. Recibir, al inicio de cada semestre, a la Presidencia *Pro Tempore* del MERCOSUR, para que presente el programa de trabajo acordado, con los objetivos y prioridades previstos para el semestre.

8. Realizar reuniones semestrales con el Foro Consultivo Económico-Social a fin de intercambiar informaciones y opiniones sobre el desarrollo del MERCOSUR.

9. Organizar reuniones públicas, sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, con entidades de la sociedad civil y los sectores productivos.

10. Recibir, examinar y en su caso canalizar hacia los órganos decisorios, peticiones de cualquier particular de los Estados Partes, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del MERCOSUR.

11. Emitir declaraciones, recomendaciones e informes sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración, por iniciativa propia o a solicitud de otros órganos del MERCOSUR.

12. Con el fin de acelerar los procedimientos internos correspondientes de entrada en vigor de las normas en los Estados Parte, el Parlamento elaborará dictámenes sobre todos los proyectos de normas del MERCOSUR que requieran aprobación legislativa en uno o varios Estados Parte, en un plazo de noventa días (90) de efectuada la consulta. Dichos proyectos deberán ser enviados al Parlamento por el órgano decisorio del MERCOSUR, antes de su aprobación.

Si el proyecto de norma del MERCOSUR es aprobado por el órgano decisorio, de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, la norma deberá ser remitida por cada Poder Ejecutivo nacional al Parlamento del respectivo Estado Parte, dentro del plazo de cuarenta y cinco (45) días, contados a partir de dicha aprobación.

En caso que la norma aprobada no estuviera en conformidad con el dictamen del Parlamento, o si éste no se hubiere expedido en el plazo mencionado en el primer párrafo del presente numeral, la misma seguirá su trámite ordinario de incorporación.

Los Parlamentos nacionales, según los procedimientos internos correspondientes, deberán adoptar las medidas necesarias para la instrumentación o creación de un procedimiento preferencial para la consideración de las normas del MERCOSUR que hayan sido adoptadas de conformidad con los términos del dictamen del Parlamento, mencionado en el párrafo anterior.

El plazo máximo de duración del procedimiento previsto en el párrafo precedente, será de hasta ciento ochenta (180) días corridos, contados a partir del ingreso de la norma al respectivo Parlamento nacional.

Si dentro del plazo de ese procedimiento preferencial el Parlamento del Estado Parte rechaza la norma, ésta deberá ser reenviada al Poder Ejecutivo para que la presente a la reconsideración del órgano correspondiente del MERCOSUR.

13. Proponer proyectos de normas del MERCOSUR para su consideración por el Consejo del Mercado Común, el que deberá informar semestralmente sobre su tratamiento.

14. Elaborar estudios y anteproyectos de normas nacionales, orientados a la armonización de las legislaciones nacionales de los Estados Partes, los que serán comunicados a los Parlamentos nacionales a los efectos de su eventual consideración.

15. Desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos nacionales, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del MERCOSUR, en particular aquellos relacionados con la actividad legislativa.

16. Mantener relaciones institucionales con los Parlamentos de terceros Estados y otras instituciones legislativas.

17. Celebrar, en el marco de sus atribuciones, con el asesoramiento del órgano competente del MERCOSUR, convenios de cooperación o de asistencia técnica con organismos públicos y privados, de carácter nacional o internacional.

18. Fomentar el desarrollo de instrumentos de democracia representativa y participativa en el MERCOSUR.

19. Recibir dentro del primer semestre de cada año un informe sobre la ejecución del presupuesto de la Secretaría del MERCOSUR del año anterior.

20. Elaborar y aprobar su presupuesto e informar sobre su ejecución al Consejo de Mercado Común dentro del primer semestre del año posterior al ejercicio.

21. Aprobar y modificar su reglamento interno.

22. Realizar todas las acciones que correspondan al ejercicio de sus competencias.

Artículo 5

Integración

1. El Parlamento se integrará de conformidad a un criterio de representación ciudadana.

2. Los integrantes del Parlamento, en adelante denominados Parlamentarios, tendrán la calidad de Parlamentarios del MERCOSUR.

Artículo 6

Elección

1. Los Parlamentarios serán elegidos por los ciudadanos de los respectivos Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto.

2. El mecanismo de elección de los Parlamentarios y sus suplentes, se regirá por lo previsto en la legislación de cada Estado Parte, la cual procurará asegurar una adecuada representación por género, etnias y regiones según las realidades de cada Estado.

3. Los Parlamentarios serán electos conjuntamente con sus suplentes, quienes los sustituirán, de acuerdo a la legislación electoral del Estado Parte respectivo, en los casos de ausencia definitiva o transitoria. Los suplentes serán elegidos en la misma fecha y forma que los Parlamentarios titulares, así como para idénticos períodos.

4. A propuesta del Parlamento, el Consejo del Mercado Común establecerá el “Día del MERCOSUR Ciudadano”, para la elección de los parlamentarios, de forma simultánea en todos los Estados Partes, a través de sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos.

Artículo 7 **Participación de los Estados Asociados**

El Parlamento podrá invitar a los Estados Asociados del MERCOSUR a participar en sus sesiones públicas, a través de miembros de sus Parlamentos nacionales, los que participarán con derecho a voz y sin derecho a voto.

Artículo 8 **Incorporación de nuevos miembros**

1. El Parlamento, de conformidad con el artículo 4, inciso 12, se expedirá sobre la adhesión de nuevos Estados Partes al MERCOSUR.

2. El instrumento jurídico que formalice la adhesión determinará las condiciones de la incorporación de los Parlamentarios del Estado adherente al Parlamento.

Artículo 9 **Independencia**

Los miembros del Parlamento no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones.

Artículo 10 **Mandato**

Los Parlamentarios tendrán un mandato común de cuatro (4) años, contados a partir de la fecha de asunción en el cargo, y podrán ser reelectos.

Artículo 11 **Requisitos e incompatibilidades**

1. Los candidatos a Parlamentarios deberán cumplir con los requisitos exigibles para ser diputado nacional, según el derecho del Estado Parte respectivo.

2. El ejercicio del cargo de Parlamentario es incompatible con el desempeño de un mandato o cargo legislativo o ejecutivo en los Estados Partes, así como con el desempeño de cargos en los demás órganos del MERCOSUR.

3. Serán aplicables, asimismo, las demás incompatibilidades para ser legislador, establecidas en la legislación nacional del Estado Parte correspondiente.

Artículo 12 **Prerrogativas e inmunidades**

1. El régimen de prerrogativas e inmunidades se regirá por lo que se establezca en el Acuerdo Sede mencionado en el artículo 21.

2. Los Parlamentarios no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados Partes del MERCOSUR, en ningún momento, ni durante ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones.

3. Los desplazamientos de los miembros del Parlamento, para comparecer a su local de reunión y de allí regresar, no serán limitados por restricciones legales ni administrativas.

Artículo 13 **Opiniones Consultivas**

El Parlamento podrá solicitar opiniones consultivas al Tribunal Permanente de Revisión.

Artículo 14 **Aprobación del Reglamento Interno**

El Parlamento aprobará y modificará su Reglamento Interno por mayoría calificada.

Artículo 15 **Sistema de adopción de decisiones**

1. El Parlamento adoptará sus decisiones y actos por mayoría simple, absoluta, especial o calificada.
2. Para la mayoría simple se requerirá el voto de más de la mitad de los Parlamentarios presentes.
3. Para la mayoría absoluta se requerirá el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento.
4. Para la mayoría especial se requerirá el voto de los dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya a su vez a Parlamentarios de todos los Estados Partes.
5. Para la mayoría calificada se requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado Parte.
6. El Parlamento establecerá en su Reglamento Interno las mayorías requeridas para la aprobación de los distintos asuntos.

Artículo 16 **Organización**

1. El Parlamento contará con una Mesa Directiva, encargada de la conducción de los trabajos legislativos y de sus servicios administrativos.

Estará compuesta por un Presidente, y un Vicepresidente de cada uno de los demás

Estados Partes, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.

Será asistida por un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo.

2. El mandato de los miembros de la Mesa Directiva será de 2 (dos) años, pudiendo sus miembros ser reelectos por una sola vez.
3. En caso de ausencia o impedimento temporario, el Presidente será sustituido por uno de los Vicepresidentes, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.
4. El Parlamento contará con una Secretaría Parlamentaria y una Secretaría Administrativa, las que funcionarán con carácter permanente en la sede del Parlamento.

5. El Parlamento constituirá comisiones permanentes y temporarias, que contemplen la representación de los Estados Partes, cuya organización y funcionamiento serán establecidos en el Reglamento Interno.

6. El personal técnico y administrativo del Parlamento estará integrado por ciudadanos de los Estados Partes. Será designado por concurso público internacional y tendrá estatuto propio, con un régimen jurídico equivalente al del personal de la Secretaría del MERCOSUR.

7. Los conflictos en materia laboral que se susciten entre el Parlamento y su personal, serán resueltos por el Tribunal Administrativo Laboral del MERCOSUR.

Artículo 17 **Reuniones**

1. El Parlamento se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez por mes. Podrá ser convocado a sesiones extraordinarias a solicitud del Consejo del Mercado Común o a requerimiento de Parlamentarios, de acuerdo a lo que establezca el Reglamento Interno.

2. Todas las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones serán públicas, salvo aquéllas que sean declaradas de carácter reservado.

Artículo 18 **Deliberaciones**

1. Las reuniones del Parlamento y de sus Comisiones podrán iniciarse con la presencia de al menos un tercio de sus miembros, en el que estén representados todos los Estados Partes.

2. Cada Parlamentario tendrá derecho a un voto.

3. El Reglamento Interno establecerá la posibilidad que el Parlamento, en circunstancias excepcionales, pueda sesionar y adoptar sus decisiones y actos a través de medios tecnológicos que permitan reuniones a distancia.

Artículo 19 **Actos del Parlamento**

Son actos del Parlamento:

1. Dictámenes;
2. Proyectos de normas;
3. Anteproyectos de normas;
4. Declaraciones;
5. Recomendaciones;
6. Informes; y
7. Disposiciones.

Artículo 20 **Presupuesto**

1. El Parlamento elaborará y aprobará su presupuesto, el que será solventado con aportes de los Estados Partes, en función del Producto Bruto Interno y del presupuesto nacional de cada Estado Parte.

2. Los criterios de contribución de los aportes mencionados en el inciso anterior, serán establecidos por Decisión del Consejo del Mercado Común, tomando en cuenta la propuesta del Parlamento.

Artículo 21

Sede

1. La sede del Parlamento será la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay.
2. El MERCOSUR firmará con la República Oriental del Uruguay un Acuerdo Sede que definirá las normas relativas a los privilegios, las inmunidades y las exenciones del Parlamento, de los parlamentarios y demás funcionarios, de acuerdo a las normas del derecho internacional vigentes.

Artículo 22

Adhesión y denuncia

1. En materia de adhesión o denuncia, regirán como un todo, para el presente Protocolo, las normas establecidas por el Tratado de Asunción.
2. La adhesión o denuncia al Tratado de Asunción significa, *ipso jure*, la adhesión o denuncia al presente Protocolo. La denuncia al presente Protocolo significa *ipso jure* la denuncia al Tratado de Asunción

Artículo 23

Vigencia y depósito

1. El presente Protocolo, parte integrante del Tratado de Asunción, entrará en vigor el trigésimo día contado a partir de la fecha en que el cuarto Estado Parte haya depositado su instrumento de ratificación.
2. La República del Paraguay será depositaria del presente Protocolo y de los instrumentos de ratificación y notificará a los demás Estados Partes la fecha de los depósitos de esos instrumentos, enviando copia debidamente autenticada de este Protocolo a los demás Estados Partes.

Artículo 24

Cláusula revocatoria

Quedan derogadas todas las disposiciones de carácter institucional del Protocolo de Ouro Preto que guarden relación con la constitución y funcionamiento del Parlamento y resulten incompatibles con los términos del presente Protocolo, con expresa excepción del sistema de toma de decisiones de los demás órganos del MERCOSUR establecido en el Art. 37 del Protocolo de Ouro Preto.

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Primera Etapas

A los fines de lo previsto en el artículo 1 del presente Protocolo se entenderá por:

- "primera etapa de la transición": el período comprendido entre el 31 de diciembre de 2006 y el 31 de diciembre de 2010.
- "segunda etapa de la transición": el período comprendido entre el 1 de enero de 2011 y el 31 de diciembre de 2014.

Segunda Integración

En la primera etapa de la transición, el Parlamento estará integrado por dieciocho (18) Parlamentarios por cada Estado Parte.

Lo previsto en el artículo 5, inciso 1, relacionado con la integración del Parlamento de conformidad a un criterio de representación ciudadana, aplicable a partir de la segunda etapa de la transición, será establecido por Decisión del Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento adoptada por mayoría calificada. Dicha Decisión deberá ser aprobada, a más tardar, el 31 de diciembre de 2007.

Tercera Elección

Para la primera etapa de la transición, los Parlamentos nacionales establecerán las modalidades de designación de sus respectivos parlamentarios, entre los legisladores de los Parlamentos nacionales de cada Estado Parte, designando los titulares e igual número de suplentes.

A los efectos de poner en práctica la elección directa de los Parlamentarios, mencionada en el artículo 6, inciso 1, los Estados Partes, antes de la finalización de la primera etapa de la transición, deberán efectuar elecciones por sufragio directo, universal y secreto de Parlamentarios, cuya realización se hará de acuerdo a la agenda electoral nacional de cada Estado Parte.

La primera elección prevista en el artículo 6, inciso 4, tendrá lugar durante el año 2014.

A partir de la segunda etapa de la transición, todos los Parlamentarios deberán haber sido elegidos de conformidad con el artículo 6, inciso 1.

Cuarta Día del MERCOSUR Ciudadano

El "Día del MERCOSUR Ciudadano", previsto en el artículo 6, inciso 4, será establecido por el Consejo del Mercado Común, a propuesta del Parlamento, antes de fines del año 2012.

Quinta Mandato e incompatibilidades

En la primera etapa de la transición, los Parlamentarios designados en forma indirecta, cesarán en sus funciones: por caducidad o pérdida de su mandato nacional; al asumir sus sucesores electos directamente; o, a más tardar, al finalizar dicha primera etapa.

Todos los Parlamentarios en ejercicio de funciones en el Parlamento durante la segunda etapa de la transición, deberán ser electos directamente antes del inicio de la misma, pudiendo sus mandatos tener una duración diferente a la establecida en el artículo 10, por única vez.

Lo previsto en el artículo 11, incisos 2 y 3, es aplicable a partir de la segunda etapa de la transición.

Sexta Sistema de adopción de decisiones

Durante la primera etapa de la transición, las decisiones del Parlamento, en los supuestos mencionados en el artículo 4, inciso 12, serán adoptadas por mayoría especial.

Séptima Presupuesto

Durante la primera etapa de la transición, el presupuesto del Parlamento será solventado por los Estados Partes mediante aportes iguales.

HECHO en la ciudad de Montevideo, a los nueve días del mes de diciembre del año dos mil cinco, en un original en los idiomas español y portugués, siendo ambos textos igualmente auténticos.

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ARGENTINA
Néstor Kirchner – Jorge Taiana

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA FEDERATIVA DEL BRASIL
Luiz Inácio Lula Da Silva – Celso Luiz Nunes Amorim

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA DEL PARAGUAY
Nicanor Duarte Frutos – Leila Rachid

POR EL GOBIERNO DE LA REPUBLICA ORIENTAL DEL URUGUAY
Tabaré Vázquez – Reinaldo Gargano

Annexe 5. Règlement du Parlasur

REGLAMENTO INTERNO DEL PARLAMENTO DEL MERCOSUR

Capítulo 1 DISPOSICIONES PRELIMINARES

Sección 1 ALCANCE Y OBLIGACIONES

Art. 1. El Parlamento del Mercosur se regirá por el presente Reglamento y el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur (PCPM), en que este se funda.

Art. 2. Las disposiciones del presente Reglamento obligan a los Parlamentarios y Parlamentarias del Mercosur y a todas aquellas personas que intervengan en el funcionamiento interno del Parlamento; y quien faltare a su cumplimiento será observado por éste y será pasible de las sanciones que se determinen a tal efecto.

Sección 2 SEDE

Art. 3. La sede del Parlamento es la ciudad de Montevideo, República Oriental del Uruguay (PCPM, Art. 21).

Sección 3 REFORMA DEL REGLAMENTO

Art. 4. Para modificar el presente Reglamento se requerirá el voto afirmativo de la mayoría calificada del Plenario (PCPM, Art. 14).

Art. 5. El proyecto de reforma del Reglamento deberá establecer cuáles son los artículos que se proponen modificar, suprimir o agregar.

Art. 6. Los proyectos de reforma del Reglamento deberán ser tratados, previo informe escrito de las comisiones intervinientes, en sesión especial exclusivamente destinada a su estudio.

Capítulo 2 PARLAMENTARIOS Y PARLAMENTARIAS DEL MERCOSUR

Sección 1 INTEGRACIÓN Y DENOMINACIÓN

Art. 7. El Parlamento del Mercosur está integrado por aquellos miembros electos a tales efectos por sufragio directo, universal y secreto de los ciudadanos de los Estados Parte (PCPM, Art. 1. 3 y Art. 6. 1).

Art. 8. La denominación de los miembros del Parlamento del Mercosur (PCPM, Art. 5. 2), será la siguiente:

- a) Parlamentarios o Parlamentarias del Mercosur, en español;
- b) Parlamentares do Mercosul, en portugués;
- c) Mercosur Parlamento-gua, en guaraní.

1. El trato a los Parlamentarios y Parlamentarias del Mercosur es “Señor Parlamentario o Señora Parlamentaria”.

Sección 2 DERECHOS Y OBLIGACIONES

Art. 9. Cada Parlamentario o Parlamentaria tendrá derecho a voz y derecho a un voto.

1. Los legisladores nacionales de los Estados en proceso de adhesión podrán hacer uso de la palabra en las sesiones del Plenario y en las reuniones de las comisiones, sin derecho a voto.

2. Los legisladores nacionales de los Estados Asociados podrán hacer uso de la palabra en las sesiones del Parlamento, sin derecho a voto.

Art. 10. Todo Parlamentario o Parlamentaria podrá presentar propuestas de cualquier acto previsto en este Reglamento, a excepción de los Dictámenes.

Art. 11. Es obligación de los Parlamentarios y de las Parlamentarias asistir a las sesiones de los períodos ordinarios o extraordinarios del Parlamento y a las reuniones de las comisiones.

1. En el caso de ausencia del miembro titular, éste será reemplazado por su respectivo suplente, debidamente acreditado.

2. Cada parlamentario debe integrar al menos una Comisión permanente excepto el Presidente.

Art. 12. El mandato común de los Parlamentarios y Parlamentarias es de 4 (cuatro) años, contados a partir de la asunción efectiva del cargo, y podrán ser reelectos (PCPM, Art. 10).

1. Los Parlamentarios y Parlamentarias permanecerán en funciones hasta la apertura de la primera sesión del Parlamento del siguiente período parlamentario de las elecciones en las que resulten electos sus reemplazantes.

Sección 3 INDEPENDENCIA E INMUNIDADES

Art. 13. Los miembros del Parlamento no estarán sujetos a mandato imperativo y actuarán con independencia en el ejercicio de sus funciones (PCPM, Art. 9).

Art. 14. Los Parlamentarios y Parlamentarias gozarán de los privilegios, inmunidades y exenciones establecidos en el Acuerdo Sede suscripto entre el Mercosur y la República Oriental del Uruguay (PCPM, Arts. 12 y 21).

Art. 15. Los desplazamientos de los miembros del Parlamento, a efectos del ejercicio de sus funciones no serán limitados por restricciones legales ni administrativas.

1. Los documentos para la libre circulación de los Parlamentarios y las Parlamentarias por los Estados Parte, les serán expedidos por el Presidente del Parlamento del Mercosur.

Art. 16. Los Parlamentarios y Parlamentarias no podrán ser juzgados, civil o penalmente, en el territorio de los Estados Parte del Mercosur, en ningún momento, ni durante, ni después de su mandato, por las opiniones y votos emitidos en el ejercicio de sus funciones (PCPM, Art. 12.2).

Art. 17. Toda petición dirigida al Presidente por una autoridad competente de un Estado Parte, con el objeto de suspender la inmunidad de un Parlamentario o Parlamentaria, se comunicará al Plenario y se remitirá a la comisión competente.

Art. 18. Toda petición dirigida al Presidente por un Parlamentario o Parlamentaria o un ex Parlamentario o ex Parlamentaria, de amparo a la inmunidad, los privilegios y las exenciones se comunicará al Plenario y se remitirá a la comisión competente.

Art. 19. Cuando un Parlamentario o Parlamentaria resulte detenido o vea restringida su libertad de desplazamiento en infracción aparente de sus privilegios e inmunidades, el Presidente, con carácter de urgencia, podrá tomar la iniciativa de confirmar los privilegios e inmunidades del Parlamentario o Parlamentaria interesado y comunicará esta iniciativa a la comisión competente e informará al Plenario.

Sección 4 LICENCIAS E INASISTENCIAS

Art. 20. El Parlamentario o Parlamentaria podrá solicitar licencia a sesiones del Plenario o a reuniones de Comisiones, por las siguientes razones:

- a) Por misión oficial encargada por el propio Parlamento;
- b) Por razones políticas inherentes al desempeño de su cargo;
- c) Por razones de salud;
- d) Por maternidad o paternidad; o
- e) Por otras razones justificadas.

Art. 21. La solicitud de licencia deberá ser realizada por escrito, dirigida al Presidente, explicitando los motivos y el plazo.

1. Si la licencia es solicitada entre dos sesiones, el Presidente convocará al suplente respectivo y dará cuenta al Plenario de la solicitud explicitando la causa. El Parlamento votará la licencia en la sesión inmediata posterior.
2. Si la solicitud fuere presentada en el transcurso de una sesión y aprobada en la misma el Presidente convocará al suplente respectivo.

Art. 22. El Plenario podrá decidir negativamente acerca de las solicitudes de licencia, y en este caso, no corresponderá el pago de remuneración alguna.

Art. 23. En el caso de autorización de licencia de Parlamentarios o Parlamentarias, para el pago de la remuneración se adoptarán los siguientes criterios:

- a) En los casos de los literales a), b), c) y d) del art. 20, se pagará, en todos los casos, la remuneración correspondiente;
- b) En el caso del literal e), el Plenario podrá otorgarla con o sin remuneración.

Art. 24. Los Parlamentarios o Parlamentarias podrán solicitar licencia, sin goce de remuneración, por un plazo máximo de hasta 90 (noventa) días por subperíodo parlamentario, que será otorgada por el Plenario.

Art. 25. Las inasistencias del Parlamentario o de la Parlamentaria serán descontadas de su remuneración y se remitirá el asunto a la comisión competente.

1. Si la inasistencia se prolonga por 2 (dos) sesiones, será convocado el suplente para la sesión siguiente.

Art. 26. En los casos de inasistencias que sean justificadas dentro del plazo de 7 (siete) días, contados a partir del primer día siguiente a la sesión, al Parlamentario o Parlamentaria no le será descontada dicha inasistencia de su remuneración.

1. Las justificaciones serán enviadas a la Mesa Directiva, que se expedirá sobre las mismas.
2. En los casos en que estas inasistencias fuesen injustificadas y reiteradas, el Presidente llamará al orden al Parlamentario o Parlamentaria y se remitirá el asunto a la comisión competente.

Sección 5 RENUNCIA

Art. 27. Todo Parlamentario o Parlamentaria renunciante notificará por escrito a la Mesa Directiva su decisión, que deberá ser aprobada por mayoría simple por el Plenario en la sesión siguiente, fecha en la se hará efectiva.

1. No será aceptada la renuncia de ningún Parlamentario o Parlamentaria que se encuentre sometido a procedimiento disciplinario o por actos de falta de decoro al Parlamento.
2. En los casos de no aceptación, la notificación se someterá sin demora a la comisión competente, que la incluirá en el orden del día de su primera reunión siguiente a la recepción de esta notificación.
3. La Comisión tendrá un plazo de 60 (sesenta) días a partir de su recepción para realizar su informe, asegurando amplio derecho de defensa al renunciante.
4. En los casos del numeral 1 (uno), será votado en el Plenario el informe de la Comisión, que será aprobado por mayoría especial.

Sección 6 SANCIONES, PÉRDIDA DEL MANDATO E INCOMPATIBILIDAD

Art. 28. El Plenario aprobará un Código de Ética que establecerá las infracciones administrativas y éticas, así como también las respectivas sanciones.

Art. 29. Los procedimientos de pérdida de mandato por actos de falta de decoro serán juzgados por el Plenario.

Art. 30. El Plenario, por mayoría especial, podrá amonestar a cualquier Parlamentario o Parlamentaria o excluirlo de su seno, por falta de decoro en el ejercicio de sus funciones.

1. El Plenario es el juez exclusivo de la conducta de sus miembros.

Art. 31. En los casos de fallecimiento, renuncia, inhabilidad -transitoria o permanente-declarada judicialmente en su país de origen y pérdida del mandato del Parlamentario o Parlamentaria lo o la sustituirá su suplente, de manera permanente o transitoria, según corresponda, de acuerdo a lo establecido en la legislación de su Estado Parte.

Art. 32. En casos en que el Parlamentario o Parlamentaria asumiere funciones incompatibles con el mandato (PCPM, Art. 11. 2 y 3), deberá solicitar licencia, so pena de la pérdida de su mandato.

1. La fecha en que asumiere, sin licencia, funciones incompatibles con el mandato será considerada como fecha de pérdida del mandato.

Capítulo 3 GRUPOS POLÍTICOS

Art. 33. Los Parlamentarios y Parlamentarias podrán constituirse en grupos de acuerdo con sus afinidades políticas.

Art. 34. Un grupo político estará integrado al menos por:

- a) Un 10% (diez por ciento) de la integración del Parlamento si son representantes de un solo Estado Parte.
- b) 5 (cinco) Parlamentarios o Parlamentarias, si son representantes de más de un Estado Parte.

Art. 35. Un Parlamentario o Parlamentaria no podrá pertenecer, simultáneamente a más de un grupo político.

Art. 36. Los grupos políticos quedarán constituidos luego de haber comunicado su decisión a la Mesa Directiva.

1. La notificación, con la firma de todos sus componentes, especificará el nombre del grupo, su composición, su coordinador, sus principios y objetivos políticos.
2. La notificación será leída en el Plenario y difundida en el medio de comunicación del Parlamento.

Art 37. La Mesa Directiva decidirá, a sugerencia de los grupos políticos, sobre la distribución de las bancas en el Plenario.

Art. 38. Cualquier Parlamentario o Parlamentaria podrá renunciar a su grupo político, comunicándolo a la Mesa Directiva, quien dará cuenta al Plenario y al grupo esta decisión.

1. Se entenderá por disuelto el grupo político, cuando sus miembros comuniquen a la Mesa Directiva tal decisión o se deje de cumplir con los requisitos estipulados en este Reglamento.

Art. 39. Los grupos políticos tendrán el personal que se les asigne en el presupuesto del Parlamento, cuyo nombramiento y remoción se hará a propuesta del mismo grupo político.

1. Al disolverse el grupo político el personal cesará automáticamente en sus funciones.

2. Las condiciones de contratación se especificarán en el Estatuto elaborado a tales efectos.

Capítulo 4 MESA DIRECTIVA

Art. 40. El Presidente y los Vicepresidentes componen la Mesa Directiva, por mandato de 2 (dos) años y podrán ser reelectos por una sola vez (PCPM, Art. 16. 2).

1. La Mesa Directiva será asistida por un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo, quienes serán designados por el Plenario al inicio de cada período parlamentario.

Art. 41. La Mesa Directiva se reunirá en la sede del Parlamento.

1. La Mesa Directiva podrá reunirse en otros Estados Parte, en proceso de adhesión o Asociados, por decisión de la mayoría de sus integrantes.

Art. 42. En caso de imposibilidad o ausencia de todos los miembros de la Mesa Directiva, la Presidencia será desempeñada por el Presidente de la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales.

1. Si la imposibilidad fuere permanente, se procederá de inmediato a la elección de las nuevas autoridades, las que cumplirán el tiempo que faltare del período correspondiente.

Art. 43. A la Mesa Directiva compete:

Presentar anualmente al Plenario la propuesta de presupuesto en los primeros 4 (cuatro) meses del sub período ordinario de sesiones;

a. Presentar anualmente al Plenario la propuesta de presupuesto en los primeros 4 (cuatro) meses del sub período ordinario de sesiones.

b. Proponer al Plenario la organización administrativa, financiera, y el Estatuto del Personal;

c. Autorizar los nombramientos, ascensos, traslados, destituciones y demás actos relativos al personal, en base a la reglamentación respectiva, para ser firmados por el Presidente;

d. Resolver acerca del reembolso de los gastos y el pago de la remuneración de los Parlamentarios y Parlamentarias;

e. Aprobar el orden del día;

f. Convocar a sesiones extraordinarias del Parlamento;

g. Elaborar y someter a consideración del Plenario el Código de Ética.

h. Autorizar la realización de reuniones de las comisiones en otros Estados Parte, en proceso de adhesión y Asociados.

i. Establecer la integración de las comisiones permanentes y presentarla en la primera sesión ordinaria de cada sub período parlamentario.

j. Considerar y resolver los pedidos de pronto despacho y consultas de los grupos políticos, de los Parlamentarios y Parlamentarias y de las comisiones, los que deberán ser presentados por escrito.

k. Considerar y resolver acerca de los homenajes que deseen rendir los Parlamentarios y Parlamentarias en los términos de este Reglamento.

l. Elaborar los planes de labor Parlamentaria en conjunto con los coordinadores de los grupos políticos.

m. Autorizar a la Presidencia del Parlamento a cursar al Consejo del Mercado Común, solicitudes que propicien declarar de interés regional eventos o actividades a desarrollarse en una fecha determinada, que hayan merecido un informe sin disidencias ni observaciones de la comisión respectiva.

1. Las decisiones de la Mesa serán adoptadas por mayoría simple.

Capítulo 5 PRESIDENCIA Y VICEPRESIDENCIAS

Sección 1 ELECCIÓN DE PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES

Art. 44. En la Sesión Preparatoria, una vez incorporados los Parlamentarios y Parlamentarias en número suficiente para tener quórum, elegirán sucesivamente un Presidente y un Vicepresidente por cada uno de los demás Estados Parte (PCPM, Art. 16. 1), los que ocuparán las Vicepresidencias, según el orden en que hayan sido electos de conformidad a los votos obtenidos.

Art. 45. La Sesión Preparatoria se inicia bajo la Presidencia del Parlamentario o Parlamentaria de mayor edad, denominado Presidente Provisional, siempre que no sea candidato a ningún cargo a la Mesa Directiva y dará posesión a todos los Parlamentarios y Parlamentarias presidiendo la elección del Presidente.

Art. 46. Los Parlamentarios y Parlamentarias deberán indicar los nombres de los candidatos a la Presidencia, por escrito, al Presidente Provisional.

Art. 47. Los candidatos y las candidatas al cargo de Presidente tendrán 15 (quince) minutos cada uno para exponer su programa de trabajo.

Art. 48. Será considerado electo o electa el candidato o la candidata que obtenga mayoría calificada de votos en la primera votación.

1. En el caso de que en la primera votación ningún candidato o candidata hubiere obtenido dicha mayoría, se votará por los dos candidatos o candidatas que hayan obtenido la mayor cantidad de votos, siendo electo para el cargo aquel o aquella que obtuviese mayoría absoluta, en la segunda votación.

2. Si hubiere empate en la segunda votación, se procederá a una nueva votación, y si el empate se repitiere, será considerado electo el candidato de más edad.

Art. 49. Una vez electo el o la Presidente, el o la Presidente Provisional le transmitirá el cargo, y éste o ésta presidirá las elecciones de los o las Vicepresidentes, observándose los procedimientos descritos en los artículos precedentes en lo pertinente.

Art. 50. Las elecciones serán sucesivas y se harán por votación nominal, proclamándose posteriormente los electos, y se harán las comunicaciones respectivas al Consejo del Mercado Común y a los Parlamentos Nacionales de los Estados Parte.

Sección 2 COMPETENCIAS DEL PRESIDENTE Y VICEPRESIDENTES

Art. 51. El Presidente representa al Parlamento de acuerdo al Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y a este Reglamento.

1. El Presidente realiza las comunicaciones oficiales y puede delegar las atribuciones que estén autorizadas en este Reglamento.

Art. 52. Compete al Presidente:

- a) Observar y hacer observar el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur y este Reglamento;
- b) Preparar el orden del día y someterlo a la aprobación de la Mesa Directiva;
- c) Presidir las sesiones, garantizar las discusiones, proponer las votaciones y proclamar los resultados;
- d) Convocar a los Parlamentarios y a las Parlamentarias, llamarles al recinto e iniciar las sesiones;

- e) Pasar a cuarto intermedio a solicitud de un Parlamentario o Parlamentaria, aprobada en los términos de este Reglamento;
 - f) Suspender la sesión, por hasta 60 (sesenta) minutos, en caso de desorden o actividad protocolar;
 - g) Levantar la sesión por falta de quórum o, a solicitud de un Parlamentario o Parlamentaria, aprobada en los términos de este Reglamento;
 - h) Revocar la convocatoria a una sesión, cuando no hubiere actos de trámite parlamentario o existan circunstancias excepcionales que así lo aconsejen;
 - i) Dar cuenta de los asuntos entrados y distribuir los diferentes asuntos entre las Comisiones o al Plenario, según corresponda.
 - j) Llamar a los Parlamentarios y a las Parlamentarias al orden durante la sesión, y si a pesar de tal advertencia, no se corrigiese, o se sostuviese que no la ha merecido, se dirigirá al Plenario pidiéndole autorización para llamarle al orden, y sin discusión alguna, dicho cuerpo decidirá;
 - k) Recibir, ante el Plenario, para su incorporación, el compromiso de los Parlamentarios electos;
 - l) Prohibir la entrada al recinto de personas cuya presencia, a su juicio, no fuere conveniente para el orden, la dignidad y el decoro del Parlamento;
 - m) Ordenar los gastos y los pagos;
 - n) Firmar e inicialar las actas de las sesiones del Parlamento;
 - o) Ordenar la publicación del diario de sesiones.
 - p) Convocar las sesiones;
 - q) Ejercer todas las demás funciones que sean necesarias para el eficaz cumplimiento de su cargo.
1. El Presidente podrá delegar transitoriamente las competencias previstas en los literales m y n de este artículo en cualquiera de los Vicepresidentes cuando lo estime pertinente.

Art. 53. Los Vicepresidentes colaborarán con el Presidente en el ejercicio de sus funciones, y lo sustituirán por su orden, en caso de muerte, renuncia, ausencia o impedimento.

Capítulo 6 COMISIONES

Sección 1 DISPOSICIONES GENERALES Y ATRIBUCIONES

Art. 54. El Parlamento del Mercosur tendrá comisiones permanentes, temporarias y especiales.

Art. 55. Las reuniones de las comisiones serán realizadas en la sede del Parlamento.

1. En casos excepcionales, las comisiones, por decisión de la mayoría de sus miembros, podrán reunirse en otro Estado Parte, en proceso de adhesión, o Asociado debiendo dirigir una solicitud al Presidente del Parlamento, con 15 (quince) días de anticipación a la fecha prevista para la reunión, el que la someterá a consideración de la Mesa Directiva.
2. Si la solicitud no fuere respondida en el plazo de 7 (siete) días de la fecha prevista para la reunión, se considerará aprobada.
3. En caso de urgencia, el Presidente podrá decidir, debiendo fundamentar su decisión si fuere denegatoria.
4. Las reuniones de comisiones fuera de la sede no podrán realizarse simultáneamente con la sesión plenaria del Parlamento.

Art. 56. Cada comisión, en razón de la materia de su competencia, deberá:

- a) Discutir y votar las propuestas y los asuntos sometidos a su consideración;
- b) Realizar reuniones públicas sobre cuestiones vinculadas al desarrollo del proceso de integración con entidades de la sociedad civil, los sectores productivos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales (PCPM, Art. 4. 9);
- c) Recibir, examinar y, en su caso, canalizar hacia los órganos decisorios, a través de la Mesa Directiva, peticiones de cualquier particular de los Estados Parte, sean personas físicas o jurídicas, relacionadas con actos u omisiones de los órganos del Mercosur (PCPM, Art. 4. 10); y

d) Desarrollar acciones y trabajos conjuntos con los Parlamentos Nacionales y otras instituciones legislativas, con el fin de asegurar el cumplimiento de los objetivos del Mercosur, en particular aquellos relacionados con la actividad parlamentaria.

1. Las comisiones podrán invitar, para debatir temas de su competencia, a cualquier ciudadano o autoridad de los Estados Parte, a través de la Mesa Directiva que acordará con el invitado los términos de su participación.

Art. 57. Cuando un asunto sea de carácter mixto y corresponda su estudio a más de una comisión, el despacho especificará a qué comisiones se destina, y ellas podrán analizarlo reunidas al efecto o iniciar por separado dicho estudio, con aviso a la otra u otras.

1. El informe deberá ser sometido al pleno de las comisiones a las que haya sido destinado el asunto.

Art. 58. Las comisiones y subcomisiones podrán reunirse durante el receso.

Sección 2 ORGANIZACIÓN

Art. 59. El número de miembros de las comisiones permanentes será establecido por acto de la Mesa Directiva en la primera sesión de cada subperíodo ordinario.

1. La designación de los Parlamentarios y Parlamentarias que integren las comisiones permanentes o especiales se hará, siempre que fuere posible, reflejando en forma proporcional la presencia de los grupos políticos.

Art. 60. Los Vicepresidentes podrán ser miembros de las comisiones y subcomisiones.

Art. 61. Los Parlamentarios o Parlamentarias que no sean integrantes de una comisión, podrán asistir a sus reuniones y tomar parte en las deliberaciones, pero no en las decisiones, ni en la suscripción de los despachos correspondientes.

Art. 62. Cada comisión permanente tendrá 1 (un) Presidente y 1 (un) Vicepresidente.

1. El mandato de los integrantes de las comisiones permanentes y de sus respectivos Presidentes y Vicepresidentes será de 2 (dos) años.

Art. 63. Las comisiones pueden decidir con la presencia de por lo menos un tercio de sus miembros, en el que estén representados todos los Estados Parte (PCPM, Art. 18. 1).

Art. 64. Si la mayoría de una comisión estuviere impedida o rehusare concurrir a la misma, la minoría deberá ponerlo en conocimiento de la Mesa Directiva, la cual, sin perjuicio de acordar lo que estime oportuno respecto de los asistentes, procederá a integrarla con otros miembros, en forma transitoria o definitiva según el caso.

Art. 65. Se labrará acta de cada reunión, pudiendo constar, a pedido del Parlamentario o de la Parlamentaria, las razones en que funda su voto sobre el asunto considerado.

Art. 66. Si las opiniones de los miembros de una comisión se encuentran divididas, la minoría podrá presentar su informe al Plenario y fundamentarlo.

1. Si hubiera dos informes con igual número de firmas, el informe de la mayoría será el que lleva la firma del Presidente de la Comisión o de quien presida el pleno de las comisiones.

Art. 67. Cada comisión elegirá su Presidente y Vicepresidente en la primera reunión del primero y tercer sub período parlamentario.

1. Se aplicarán a la elección de los Presidentes y Vicepresidentes de las comisiones, en lo pertinente, las reglas establecidas para la elección de la Mesa Directiva.

Art. 68. Cada comisión podrá crear hasta 2 (dos) subcomisiones permanentes por decisión de la mayoría simple.

Sección 3
COMISIONES PERMANENTES

Art. 69. Las comisiones permanentes son las siguientes:

- a. Asuntos Jurídicos e Institucionales;
- b. Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios;
- c. Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico;
- d. Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte;
- e. Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social;
- f. Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo;
- g. Ciudadanía y Derechos Humanos;
- h. Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa;
- i. Infraestructura, Transportes, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca;
- j. Presupuesto y Asuntos Internos.

Art. 70. A la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales le compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo:

- a. Armonización de la legislación de los Estados Partes;
- b. Aspectos constitucionales, reglamentarios y de técnica legislativa;
- c. Incorporación de normas;
- d. Órganos del Mercosur;
- e. Consultas y cooperación con el Tribunal Permanente de Revisión;
- f. Materias de naturaleza civil y criminal;
- g. Interpretación y reforma del Reglamento;
- h. Peticiones;
- i. Redacción y estilo de los actos del Parlamento.

Art. 71. A la Comisión de Asuntos Económicos, Financieros, Comerciales, Fiscales y Monetarios compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo:

- a. Coordinación macroeconómica;
- b. Industria, servicios, comercio y acceso a mercados
- c. Regímenes especiales de importación y exportación;
- d. Defensa de la competencia y salvaguardas;
- e. Cuestiones aduaneras, del Arancel Externo Común y circulación de mercaderías;
- f. Asuntos monetarios;
- g. Asuntos cambiarios;
- h. Asuntos de seguros y de transferencias de valores;
- i. Sistema financiero y bancario.
- j. Fomento de las pequeñas y medianas empresas industriales.

Art. 72. A la Comisión de Asuntos Internacionales, Interregionales y de Planeamiento Estratégico, compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo:

- a. Relaciones exteriores con terceros Estados, organizaciones internacionales o bloques;
- b. Relaciones con Estados en proceso de adhesión o asociados;
- c. Cooperación internacional;
- d. Derecho Internacional y Derecho del Mercosur;
- e. Políticas de integración y equilibrio regional

Art. 73. A la Comisión de Educación, Cultura, Ciencia, Tecnología y Deporte compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo:

- a. Integración educativa;
- b. Contribuir a la armonización de currículas y reconocimiento de títulos y diplomas;
- c. Cuestiones lingüísticas;
- d. Fomento a la cultura e identidad cultural del Mercosur;

- e. Preservación del patrimonio histórico, cultural, geográfico, arqueológico, artístico y científico;
- f. Protección de la propiedad intelectual, derechos de autor y conexos;
- g. Acuerdos culturales;
- h. Fechas de alta significación y homenajes cívicos;
- i. Integración deportiva e incentivo al deporte amateur;
- j. Cooperación en ciencia y tecnología;
- k. Impacto social de la tecnología.

Art. 74. A la Comisión de Trabajo, Políticas de Empleo, Seguridad Social y Economía Social compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo:

- a. Legislación del trabajo y política de empleo;
- b. Organización, fiscalización, seguridad y medicina del trabajo;
- c. Asuntos de organización sindical;
- d. Seguridad social;
- e. Cooperativismo y economía social;
- f. Fomento a las pequeñas y medias empresas.

Art. 75. A la Comisión de Desarrollo Regional Sustentable, Ordenamiento Territorial, Vivienda, Salud, Medio Ambiente y Turismo compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo:

- a. Políticas de integración sustentable;
- b. Equilibrio regional;
- c. Ordenamiento Territorial y Vivienda
- d. Medio Ambiente y saneamiento ambiental;
- e. Recursos naturales y aguas transfronterizas;
- f. Flora, fauna, suelo y problemas de desertificación;
- g. Cambios climáticos;
- h. Políticas de promoción del turismo;
- i. Salud, alimentación y nutrición;
- j. Acciones y servicios de salud pública, vigilancia epidemiológica, bioestadística e inmunizaciones.

Art. 76. A la Comisión de Ciudadanía y Derechos Humanos le compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo:

- a. Derechos Humanos;
- b. Elaboración del informe anual previsto en el Protocolo Constitutivo del Parlamento del Mercosur;
- c. Cuestiones de etnia, ciudadanía, niñez, juventud, tercera edad, género y minorías;
- d. Peticiones de ciudadanos dirigidas al Parlamento;
- e. Libertad de expresión y de culto religioso;
- f. Instrumentos de democracia participativa;
- g. Colaboración con entidades no gubernamentales que actúen en la defensa de los derechos humanos;
- h. Defensa del consumidor.

Art. 77. A la Comisión de Asuntos Interiores, Seguridad y Defensa compete discutir e informar por escrito al Plenario e informar sobre los siguientes temas a modo indicativo:

- a. Cooperación en materia de seguridad;
- b. Asuntos migratorios;
- c. Integración fronteriza;
- d. Comunicaciones;
- e. Instrumentos de cooperación jurídica;
- f. Cooperación en materia de defensa.

Art. 78. A la Comisión de Transportes, Infraestructura, Recursos Energéticos, Agricultura, Pecuaria y Pesca le compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo:

- a. Integración física;
- b. Integración energética;
- c. Fuentes de energía renovables;
- d. Energía y combustibles;
- e. Minería;
- f. Transportes y tráfico vial;
- g. Política agrícola común;
- h. Comercialización y fiscalización de productos e insumos, inspección y fiscalización de alimentos, vigilancia y defensa sanitaria animal y vegetal;
- i. Agricultura familiar y seguridad alimentaria;
- j. Utilización y conservación en la agricultura, de los recursos hídricos y genéticos;
- k. Uso y conservación del suelo en la agricultura;
- l. Silvicultura, acuicultura y pesca.

Art. 79. A la Comisión de Presupuesto y Asuntos Internos le compete discutir e informar por escrito al Plenario sobre los siguientes temas a modo indicativo:

- a) Análisis del presupuesto del Parlamento;
- b) Análisis del Presupuesto del Mercosur;
- c) Análisis de los Fondos de Convergencia Estructurales del Mercosur;
- d) Estructura administrativa y de asesoramiento del Parlamento;
- e) Política de personal y organización administrativa del Parlamento;
- f) Reforma del Reglamento;
- g) Derechos y deberes del Parlamentario y pérdida del mandato.

Sección 4

COMISIONES TEMPORARIAS, ESPECIALES Y DELEGACIONES EXTERNAS

Art. 80. Las comisiones temporarias son establecidas para analizar determinado asunto y se extinguen al término del período parlamentario, o cuando se haya alcanzado el fin para el cual se constituyó, o ha expirado su plazo de duración.

Art. 81. El Plenario, en los casos que estime conveniente, o en aquellos que no estén previstos en este Reglamento, podrá nombrar o autorizar al Presidente para que establezca comisiones especiales. Por el mismo procedimiento se establecerán las comisiones temporarias.

Art. 82. Las delegaciones externas serán creadas para representar al Parlamento del Mercosur ante otros organismos parlamentarios internacionales, terceros Estados o bloques y en congresos, solemnidades u otros actos públicos. Las mismas estarán integradas a propuesta de la Mesa Directiva dando cuenta al Plenario.

CAPÍTULO 7

REUNIONES PÚBLICAS Y PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL

Sección 1

AUDIENCIAS PÚBLICAS Y SEMINARIOS

Art. 83. Cada comisión podrá realizar reuniones públicas con organizaciones de la sociedad civil, sectores productivos, organizaciones no gubernamentales y movimientos sociales para tratar asuntos concernientes a su área de actuación, mediante propuesta de cualquier miembro o a solicitud de una entidad o sector interesado.

1. Las reuniones públicas pueden ser realizadas en la forma de audiencias públicas o seminarios.
2. Podrán ser invitados integrantes del sector gubernamental de los Estados Parte, con aprobación de la mayoría de los miembros de la comisión.

Art. 84. Las reuniones públicas podrán realizarse en cualquiera de los Estados Parte, en proceso de adhesión o Asociados, por decisión de la mayoría de los miembros de la comisión respectiva.

Art. 85. Las audiencias públicas se regirán por los principios de simplicidad, oralidad, informalismo, participación y economía procesal.

Art. 86. Aprobada la propuesta de audiencia pública, la Comisión seleccionará, con el fin de ser escuchadas, las autoridades, las personas interesadas y los especialistas vinculados a las entidades participantes, correspondiendo al Presidente de la Comisión expedir las respectivas invitaciones.

1. En caso de existir diferencias con relación a la materia objeto de examen, la Comisión procederá de forma que garantice la participación de las diversas corrientes de opinión.

2. El o los invitados deberán limitarse a exponer sobre el tema o cuestión en debate y dispondrá o dispondrán, para ello, de veinte minutos, prorrogables a juicio de la Comisión, no pudiendo ser interrumpido.

3. En el caso de que el expositor se desvíe del asunto o perturbe el orden de los trabajos, el Presidente de la Comisión podrá advertirle, dar por terminada su intervención o decidir su retirada del recinto.

4. El invitado podrá contar con asesores acreditados, si para tal fin hubiere obtenido el consentimiento del Presidente de la Comisión.

5. Los Parlamentarios inscriptos para realizar preguntas al o los expositores podrán hacerlo estrictamente sobre el asunto de la exposición.

Art. 87. Las opiniones de los participantes y las conclusiones a las que se arribe como producto de las audiencias públicas no serán vinculantes.

Art. 88. De las audiencias públicas serán redactadas actas circunstanciadas, archivándose, en el ámbito de la Comisión, los informes escritos y documentos que se acompañen.

1. Será admitido, en cualquier momento, la entrega de copias de los documentos a los interesados.

Art. 89. Seminarios son actividades de carácter informativo, realizadas por las Comisiones, con la participación de especialistas invitados por el Presidente de la Comisión, según indicación del Parlamentario proponente.

1. En los seminarios cualquier participante podrá hacer uso de la palabra, debiendo ser inscriptos previamente por la Presidencia.

Capítulo 8 ACTOS DEL PARLAMENTO

Art. 90. Son actos del Parlamento:

- a. Dictámenes;
- b. Proyectos de normas;
- c. Anteproyectos de normas;
- d. Declaraciones;
- e. Recomendaciones;
- f. Informes; y
- g. Disposiciones.

Art. 91. Toda propuesta se presentará por escrito y deberá ser firmada por su autor o autores.

Art. 92. Las propuestas se anunciarán en la sesión en que tengan entrada y pasarán a la comisión o a las comisiones correspondientes.

Art. 93. Las propuestas no pueden ser retiradas por su autor luego de ser aprobadas por una comisión, excepto que sea tratada la moción de retiro por el Plenario.

Art. 94. Dictámenes (PCPM, Art. 4.12) son las opiniones emitidas por el Parlamento sobre proyectos de normas, enviadas por el Consejo del Mercado Común antes de su aprobación, que requieren aprobación legislativa en uno o más Estados Parte.

1. Los dictámenes constarán 2 (dos) partes:

a) Descripción, con el relato circunstanciado de la materia en examen y de su negociación en los órganos decisorios del Mercosur;

b) Análisis, con la opinión relativa a la conveniencia de la aprobación o rechazo del proyecto de norma o a la necesidad de presentar sugerencias sobre la misma, para ser dirigidas al Consejo del Mercado Común.

Art. 95. Proyectos de norma del Mercosur (PCPM, Art. 4.13) son las proposiciones normativas presentadas a consideración del Consejo del Mercado Común.

1. Los proyectos de norma no podrán contener materia extraña a la integración y deberán tratar, cada uno, un tema específico.

2. Las propuestas de proyecto de norma deben ser presentadas en (tres) copias suscriptas por el o los autores, destinadas a la tramitación, al archivo y a los medios de difusión del Parlamento.

3. Las propuestas de proyectos de norma contendrán un resumen de la misma.

4. Las propuestas de proyecto de norma serán presentadas a la Mesa Directiva, la que dará publicidad, comunicará al Plenario y distribuirá a la o las comisiones competentes.

Art. 96. El Presidente del Parlamento solicitará semestralmente al Consejo del Mercado Común que informe sobre la situación de los proyectos de normas del Parlamento remitidos a dicho órgano.

Art. 97. Los Anteproyectos de norma (PCPM, Art. 4. 14) son las proposiciones orientadas a la armonización de las legislaciones de los Estados Partes, dirigidos a los Parlamentos Nacionales para su eventual consideración.

1. El procedimiento de las propuestas de anteproyectos de norma se regirá por lo dispuesto para las propuestas de proyectos de norma, en lo pertinente.

Art. 98. Las Declaraciones son las manifestaciones del Parlamento sobre cualquier asunto de interés público.

Art. 99. Las Recomendaciones son indicaciones generales dirigidas a los órganos decisorios del Mercosur.

Art. 100. Los Informes son estudios realizados por una o más comisiones permanentes o temporarias y aprobados por el Plenario, que contienen análisis de un tema específico.

1. Las propuestas de informe podrán ser elaboradas y presentadas a la Mesa Directiva por un mínimo del 5 (cinco) por ciento de la totalidad de los Parlamentarios.

2. La Comisión de Derechos Humanos elaborará, para consideración del Plenario, anualmente, el Informe sobre Derechos Humanos en el Mercosur (PCPM, Art. 4. 3).

Art. 101. Las Disposiciones son normas generales, de carácter administrativo, que disponen sobre la organización interna del Parlamento.

Art. 102. Las propuestas de actos serán elevadas a la Secretaría Parlamentaria con al menos 20 (veinte) días de anticipación a la realización de la sesión, para ser difundidas en los medios de comunicación del Parlamento, requisito indispensable para su conocimiento por parte del Plenario y de las comisiones.

Capítulo 9 SESIONES Y REUNIONES

Art. 103. Las sesiones del Parlamento, las reuniones de sus comisiones y de la Mesa Directiva se realizarán en su sede, excepto las contempladas en este Reglamento.

1. En caso de guerra, de conmoción interna o de hechos que imposibiliten su funcionamiento en su sede, el Parlamento podrá reunirse, eventualmente, en cualquier otro lugar, por determinación de la Mesa Directiva o a solicitud de la mayoría simple de los Parlamentarios.

Art. 104. El Parlamento se reunirá en sesión especial, por decisión de la mayoría simple del Plenario, para recibir a los Jefes de Estado, de Gobierno o invitados especiales.

1. En estas sesiones, el Parlamento no se avocará al tratamiento de otros asuntos.

Sección 1 PERÍODO Y SUB-PERÍODOS

Art. 105. Cada período parlamentario comprenderá cuatro sub períodos ordinarios de sesiones.

Art. 106. Cada sub período ordinario de sesiones tendrá lugar del 15 de febrero al 15 de diciembre de cada año.

1. La Mesa Directiva fijará la fecha de la primera y de la última sesión ordinaria del sub período.

Sección 2 SESIONES EXTRAORDINARIAS

Art. 107. El Parlamento del Mercosur podrá ser convocado a sesiones extraordinarias por el Presidente, a solicitud del Consejo del Mercado Común, por decisión de la Mesa Directiva o a requerimiento de no menos del 25% de los Parlamentarios o Parlamentarias. (PCPM, Art. 17.1)

1. Las sesiones extraordinarias serán convocadas en un plazo no mayor de 15 (quince) días a partir de recibida dicha solicitud.

2. Las sesiones extraordinarias serán convocadas para tratar un orden del día predeterminado y finalizarán una vez que éste haya sido agotado.

Art. 108. En condiciones excepcionales, en los términos de este Reglamento, serán admitidas sesiones plenarias del Parlamento en otro Estado Parte, en proceso de adhesión o Asociado.

1. Para realizar sesiones plenarias fuera de la sede se adoptará la decisión por mayoría calificada.

Sección 3 SESIONES PREPARATORIAS

Art. 109. La primera reunión del primer y tercer sub períodos parlamentarios ordinarios será preparatoria y se realizará en la primera quincena de febrero.

Art. 110. Las sesiones preparatorias tienen por objeto la toma de posesión de los Parlamentarios, recibir su compromiso y la elección de la Mesa Directiva.

1. La toma de posesión y el compromiso de los Parlamentarios se realizarán en las sesiones preparatorias del primero sub período.

Art. 111. El Presidente Provisional tomará el compromiso a los Parlamentarios en los siguientes términos: "Asumo el compromiso de dedicar mis mayores esfuerzos a representar a nuestros pueblos, consolidar el proceso de integración regional, así como cumplir y hacer cumplir el Derecho del Mercosur, y reafirmar el ejercicio pleno de la democracia y de los Derechos Humanos".

1. El Parlamentario suplente asumirá su compromiso en la primera sesión en la que participe.

Art. 112. Si por causa no justificada, un Parlamentario, no hubiere tomado posesión en la sesión preparatoria, la Presidencia le notificará por escrito que debe cumplir con esta obligación en la primera sesión ordinaria siguiente, con la advertencia de que en caso contrario su cargo será declarado vacante.

1. Las justificaciones alegadas a favor de la inasistencia serán resueltas por el Plenario por mayoría especial.

2. En el caso de ser aceptadas aquéllas, el Plenario le acordará un plazo máximo para la toma de posesión, so pena de ser declarado vacante su cargo.

3. En el caso de no ser aceptadas aquéllas, deberá tomar posesión en la próxima sesión ordinaria, so pena de ser declarado vacante su cargo.

Art. 113. Los Parlamentarios excluidos antes de la toma de posesión serán sustituidos por los titulares o suplentes correspondientes, en el orden de precedencia que determine la legislación nacional de su Estado Parte.

Sección 4 SESIONES ORDINARIAS

Art. 114. El Parlamento se reunirá en sesión ordinaria al menos una vez por mes (PCPM, art. 17).

1. Todas las sesiones del Parlamento y reuniones de sus comisiones serán públicas, excepto aquellas que sean declaradas de carácter reservado, con la aprobación del voto de la mayoría absoluta.

Art. 115. En la primera sesión de cada sub período ordinario, se fijarán las fechas y las horas de inicio de las sesiones ordinarias.

Art. 116. Al inicio de cada sesión se tomará asistencia a los Parlamentarios y Parlamentarias.

Art. 117. Las sesiones del Parlamento y las reuniones de sus comisiones podrán iniciarse con la presencia de al menos un tercio de sus miembros, en que estén representados todos los Estados Parte. (PCPM Art. 18, 1)

Art. 118. Las sesiones no se realizarán:

- a) por falta de quórum;
- b) por motivo de fuerza mayor, si así lo resolviere la Presidencia, en consulta con la Mesa Directiva.

1. Si se constatare que no habrá quórum para realizar la sesión o exista otros motivos que impidan su realización, el Presidente comunicará a todos los Parlamentarios y Parlamentarias por lo menos con 72 horas de anticipación.

Art. 119. El Plenario, su Mesa Directiva y sus Comisiones, en circunstancias excepcionales, podrá realizar sesiones, adoptar decisiones y actos a través de medios tecnológicos que permitan reuniones a distancia. (PCPM, Art. 18)

Art. 120. El Presidente, en consulta con la Mesa Directiva y a través de la Secretaría Parlamentaria, preparará el orden del día de la sesión, el que será distribuido por los medios más adecuados y eficaces a los Parlamentarios y a las Parlamentarias con por lo menos 7 (siete) días de anticipación de la realización de la misma.

Art. 121. Podrán solicitar, con hasta 10 (diez) días de anticipación de la fecha fijada para el inicio de la sesión, la inclusión de temas suplementarios en el orden del día:

- a. Los Parlamentarios, en tanto que en la solicitud consten las firmas del por lo menos en 20% (veinte por ciento) de los Parlamentarios o las Parlamentarias; o
- b. El Consejo del Mercado Común.

1. Las solicitudes serán analizadas por la Mesa Directiva y decidirá en tiempo hábil para la información de los Parlamentarios y Parlamentarias, en los términos del artículo anterior.

Art. 122. Al inicio de la sesión, toda la documentación relacionada al Orden del Día debe estar disponible.

Art. 123. Las sesiones ordinarias del Parlamento se avocarán a debatir y votar los puntos del orden del día, al debate parlamentario en general y tendrán el siguiente desarrollo:

- a) Discusión y votación del acta de la sesión anterior;
- b) Toma de compromiso de Parlamentarios y Parlamentarias;
- c) Lectura de los asuntos entrados;
- d) Tema libre (hora previa);
- e) Debate Propuesto (cuestión política);

f) Discusión y votación del orden del día.

1. El tema libre tendrá la duración de una hora y cada Parlamentario o Parlamentaria podrá hacer uso de la palabra por hasta 5 (cinco) minutos, sin interrupciones.

2. Por moción de cualquier Parlamentario se aprobará, por mayoría simple, un tema para ser debatido por hasta una hora (debate propuesto), con intervenciones limitadas a 5 (cinco) minutos por cada Parlamentario o Parlamentaria, con excepción del proponente el que dispondrá de 15 (quince) minutos.

3. Hasta el fin del Debate Propuesto, el tema puede ser elevado a la Mesa, en la forma de propuesta de acto pertinente, para ser incluido, por aprobación de la mayoría absoluta, en el orden del día de esa misma sesión.

Art. 124. El Parlamento recibirá, al inicio de cada semestre, a la Presidencia Pro Tempore del Mercosur, para que presente el programa de trabajo acordado con los objetivos y prioridades previstos para el semestre (PCPCM art. 4.7), y al finalizar cada semestre para que presente un informe sobre las actividades realizadas durante dicho período (PCPCM art. 4.6).

Sección 5 DEBATES DEL ORDEN DEL DIA

Art. 125. Los Parlamentarios que pidan la palabra serán inscriptos en la lista de oradores por el orden de solicitud.

Art. 126. El Presidente concederá la palabra, garantizando, en la medida de lo posible, la participación en el debate de oradores de diferentes Estados Partes así como de distintos grupos políticos.

Art. 127. Ningún orador puede, sin autorización del Presidente, hacer uso de la palabra dos veces sobre el mismo asunto.

1. Si a juicio del Presidente, un Parlamentario o Parlamentaria sea personalmente aludido de forma crítica o se le hubiere atribuido opinión o acción, el mismo podrá hacer uso de la palabra más de una vez por un tiempo no mayor de tres minutos en cada caso, con el objetivo de contestar dicha alusión.

2. El o los Miembros Informantes de las Comisiones encargadas del estudio del tema que figura en el Orden del Día tendrán derecho a hacer uso de la palabra con prioridad y podrán hacerlo más de una vez.

Art. 128. El Presidente concederá el uso de la palabra a los oradores en el orden en el que hayan solicitado y, estos, hablarán desde su banca, por un tiempo no mayor a los 10 (diez) minutos.

1. Finalizado ese período, se advertirá al orador que el tiempo expiró, para que concluya su intervención en un lapso máximo de 3 (tres) minutos.

2. Vencido dicho lapso, se le retirará el uso de la palabra.

3. El Presidente podrá advertir a un orador en caso de que su discurso se aparte del tema en discusión.

4. Ningún Parlamentario o Parlamentaria ni persona con derecho a voz podrá hacer uso de la palabra sin previa autorización del Presidente.

Art. 129. Anunciado el tema, se le dará la palabra a los oradores.

1. Se dará la palabra consecutivamente, con prioridad, a los Miembros Informantes, de la Mayoría y de la o las Minorías, por un tiempo de 15 (quince) minutos para el primero y 10 (diez) minutos para los segundos, pudiendo ser prorrogado estos períodos de tiempo.

2. El tiempo de duración de las intervenciones de cada orador siguiente sobre un mismo tema será de 5 (cinco) minutos.

3. El Presidente llamará inmediatamente al orden al orador que se haya excedido en el tiempo estipulado.

Art. 130. Se da por cerrada la discusión de un tema del Orden del Día:

a) por ausencia de oradores o agotamiento de la lista;

b) por decisión de la mayoría simple del Plenario, y a pedido de cualquier Parlamentario o Parlamentaria, cuando hayan hecho uso de la palabra al menos dos Parlamentarios a favor y dos en contra de la moción de cierre de la discusión puesta a consideración.

Art. 131. La discusión podrá ser postergada:

- a. por decisión de la mayoría simple del Plenario, a solicitud de cualquiera de los Parlamentarios o parlamentarias;
- b. a solicitud del o los Miembros Informantes de Mayoría de la comisión.

Art. 132. El autor de la propuesta en discusión podrá solicitar su vuelta a Comisión, la cual será aprobada por mayoría simple.

Art. 133. Durante la discusión de cualquier asunto, cualquier Parlamentario o Parlamentaria, podrá solicitar la suspensión o la finalización de la sesión.

1. La solicitud será votada de inmediato y requerirá mayoría absoluta, luego del debate en el que participen al menos dos Parlamentarios o Parlamentarias a favor y dos en contra, por el lapso de 5 (cinco) minutos cada uno.

Sección 6 QUORUM

Art. 134. El quórum para el inicio de la sesión del Parlamento y de las reuniones de las comisiones es de un tercio de sus miembros, en el que estén representados todos los Estados Partes (PCPM, art. 18, 1).

Art. 135. Los órganos colegiados del Parlamento (el Plenario, las Comisiones y la Mesa Directiva), adoptarán sus decisiones por mayoría simple, absoluta, especial o calificada (PCPM, art. 15).

1. Para la mayoría simple se requerirá el voto de más de la mitad de los Parlamentarios Parlamentarias presentes.
2. Para la mayoría absoluta se requerirá el voto de más de la mitad del total de los miembros del Parlamento.
3. Para la mayoría especial se requerirá el voto de dos tercios del total de los miembros del Parlamento, que incluya, a su vez, a Parlamentarios y Parlamentarias de todos los Estados Partes.
4. Para la mayoría calificada se requerirá el voto afirmativo de la mayoría absoluta de integrantes de la representación parlamentaria de cada Estado Parte.

Art. 136. Serán utilizadas para las decisiones las siguientes mayorías:

- a. Dictámenes, proyectos de normas, anteproyectos de normas y disposiciones: mayoría absoluta en el Plenario y mayoría simple en las comisiones;
- b. Informes, declaraciones y recomendaciones: mayoría simple en el Plenario y en las comisiones;
- c. Informes sobre Derechos Humanos (PCPM, art. 4, inciso 3): mayoría absoluta en el Plenario y mayoría simple en la Comisión;
- d. Reforma del Reglamento: mayoría calificada en el Plenario y mayoría simple en las comisiones.

Sección 7 INTERPRETACIÓN Y CUMPLIMIENTO DEL REGLAMENTO

Art. 137. Durante el debate de un asunto, cualquier Parlamentario o Parlamentaria podrá presentar una moción de orden, sobre la interpretación o aplicación de este Reglamento.

1. El Presidente decidirá de inmediato si dicha moción es procedente.
2. De la decisión presidencial podrá ser interpuesto pedido de reconsideración al Plenario, el que decidirá por mayoría simple.

Sección 8

MOCIONES

Subsección 1 Mociones de Orden

Art. 138. Toda proposición hecha de viva voz desde su banca por un Parlamentario o Parlamentaria es una moción.

Art. 139. Son mociones de orden las que se enumeran a continuación, y que requerirán las siguientes mayorías para su aprobación:

- a. Modificación del Orden del Día de la sesión (mayoría absoluta);
- b. Retiro de un tema de Orden del Día (mayoría absoluta);
- c. Traslado de un tema del Orden del Día para otra sesión (mayoría absoluta);
- d. Fijación de prelación de un asunto para la próxima sesión (mayoría absoluta)
- e. Cierre del debate sobre el tema en discusión (mayoría simple);
- f. Cierre de la lista de oradores (mayoría simple);
- g. Pedido de desglose o tratamiento en particular (mayoría simple);
- h. Postergación del debate sobre el tema en discusión por tiempo determinado o indeterminado (mayoría simple);
- i. Reconsideración de interpretación del Reglamento (mayoría absoluta);
- j. Que se declare Sesión Reservada (mayoría absoluta); (PCPM, Art. 17,2)
- k. Que se pase al Orden del Día (mayoría simple);
- l. Que se pase a Cuarto Intermedio (mayoría simple);
- m. Levantamiento de la sesión (mayoría absoluta);
- n. Proposición de tema para Debate Propuesto (mayoría simple);
- o. Vuelta del asunto a comisión (mayoría simple);
- p. Constitución del Plenario en comisión general (mayoría absoluta);
- q. Planteo de una cuestión de prerrogativas;
- r. Lectura de un documento (mayoría simple); y
- s. Omisión de lectura de un informe por escrito (mayoría simple).

1. Una vez presentada una moción de planteo de una cuestión de prerrogativas por un Parlamentario o Parlamentaria, este contará con un plazo no mayor de diez (10) minutos y se dispondrá su pase a la Comisión de Asuntos Jurídicos e Institucionales, salvo que el Plenario por mayoría especial disponga su tratamiento preferente.

2. El Plenario, constituido en comisión general, no podrá tratar asuntos referidos al tema Presupuestario o al Reglamento.

Art. 140. Presentada una moción de orden al Presidente, este deberá someterla a consideración, de manera inmediata, al Plenario el cual resolverá.

1. Las mociones, con la excepción establecida en el literal p y en el numeral 1 del artículo anterior, se votarán después de que fundamentaren a favor y en contra por no más que 3 (tres) minutos.

Art. 141. Las mociones de orden pueden ser repetidas en el curso de la sesión, sin que ello implique moción de reconsideración.

Subsección 2 Mociones para Tratamiento Sobre Tablas

Art. 142. Es moción para tratamiento sobre tablas toda proposición que tenga por objeto la consideración inmediata con prelación a todos los demás asuntos, con informe de Comisión o sin él.

Art. 143. Ninguna moción para tratamiento sobre tablas puede ser considerada sin darse previa lectura de los asuntos entrados, ni ser reiterada en la misma sesión.

1. Las mociones de tratamiento sobre tablas serán consideradas en el orden en que fueren propuestas y requerirán para su aprobación mayoría especial.

Art. 144. Ningún asunto que por su naturaleza requiera informe de la Comisión de Presupuesto y Asuntos Internos podrá ser tratado sobre tablas.

Subsección 3 Mociones de Reconsideración

Art. 145. Es moción de reconsideración toda proposición que tenga por objeto reever la votación de un punto dentro del tratamiento de un asunto, cuya consideración no se hubiese agotado.

1. Requerirán para su aprobación mayoría absoluta, y no podrán reiterarse en ningún caso.
2. Las mociones de reconsideración se tratarán inmediatamente luego de formuladas.

Art. 146. Las mociones de tratamiento sobre tablas y de reconsideración se votarán luego de que se fundamenten a favor y en contra por no más de 3 (tres) minutos.

Art. 147. Las mociones que se hicieren durante el tratamiento en particular de un proyecto, y que implicaren modificación, corrección, supresión o sustitución de un artículo, deberán formularse por escrito.

1. Leídas por el Secretario Parlamentario y fundadas por el proponente, se las someterá al trámite previsto para la discusión de los proyectos.

Art. 148. Todas las demás mociones serán votadas en el orden que fueren presentadas y serán aprobadas por mayoría simple.

Sección 9 VOTACIONES

Art. 149. El Presidente declarará la apertura o el cierre de cada votación.

1. Se podrá invocar el Reglamento, con remisión específica al artículo incumplido, en cuanto a la validez de una votación después de que el Presidente haya declarado cerrada la misma.
2. Una vez proclamado el resultado de la votación no nominal, cualquier parlamentario podrá pedir la respectiva verificación por medio de la votación nominal debiendo contar con el apoyo de 1/3 (un tercio) de los miembros del Parlamento.

Art. 150. El resultado de la votación podrá ser reconsiderado inmediatamente a petición de cualquier parlamentario.

1. El pedido deberá ser aprobado por la mayoría absoluta.

Art. 151. Los votos deben ser por la afirmativa o por la negativa, teniendo derecho el Parlamentario de abstenerse.

Art. 152. Las modalidades de votación son las siguientes:

- a) Votación nominal o registrada; y
- b) Votación no nominal o por signos.

Art. 153. La votación nominal se realizará tomándose la lista de los Parlamentarios por orden alfabético salvo en aquellos casos de mayoría calificada y nominal en la que se tomará por Estado Parte y orden alfabético.

1. El resultado de cada votación nominal se consignará en acta, dejándose constancia del nombre de los votantes y el voto emitido.

Art. 154. Los Parlamentarios o Parlamentarias podrán efectuar una intervención de no más de tres minutos, únicamente para fundamentar su voto, con posterioridad a la votación.

Art. 155. El Plenario, por mayoría simple, a solicitud de un grupo político o de al menos 10 (diez) Parlamentarios o Parlamentarias, podrá autorizar la votación por separado de partes o artículos de una proposición o modificación.

1. La solicitud se expresará por medio de una moción de orden.

2. Aprobada la solicitud, primeramente se votará el asunto en general, y seguidamente, las partes o artículos por separado.

Art. 156. En caso de dos o más modificaciones, a criterio del Presidente, se votará primero la que éste considere más alejada del contenido de la propuesta original; y así sucesivamente, hasta que se agoten todas las enmiendas.

1. Cuando la aprobación de una enmienda implique necesariamente el rechazo de otra, ésta última no será puesta a consideración.

Capítulo 10 ASUNTOS ADMINISTRATIVOS

Sección 1 COMUNICACIÓN Y DIVULGACIÓN DE LOS TRABAJOS DEL PARLAMENTO

Art. 157. El Parlamento asegurará la más completa transparencia de sus actividades (PCPM, Art. 3. 2).

Art. 158. Todos los actos, el presupuesto y su ejecución estarán disponibles para consulta en todo momento por cualquier persona, a través de medios electrónicos.

Art. 159. Todos los documentos del Parlamento serán redactados en los idiomas oficiales del Mercosur establecidos en los artículos 17 y 46 del Tratado de Asunción y del Protocolo de Ouro Preto, respectivamente, elaborados por un servicio de traducción, bajo responsabilidad de la Mesa Directiva.

Art. 160. El órgano oficial del Parlamento del Mercosur, será editado bajo la responsabilidad de la Mesa Directiva, publicará todos los actos, propuestas y registros de sesiones y de reuniones.

Art. 161. Todos los Parlamentarios y Parlamentarias tendrán derecho a hablar en el idioma oficial de su preferencia.

1. Los discursos realizados tendrán traducción simultánea en el otro idioma oficial o en cualquier otro idioma que el Presidente considere necesario.

Capítulo 11 DISPOSICIONES TRANSITORIAS Y FINALES

Art. 162. Durante el Primer Período de Transición, en el caso de los Parlamentarios o Parlamentarias que fueren designados, las credenciales deben ser confeccionadas por la Presidencia de los respectivos Congresos Nacionales, las que constituirán el documento válido para que los mismos puedan incorporarse al Parlamento.

Art. 163. Durante el Primer Período de Transición, el Presidente del Parlamento tomará el compromiso de los suplentes de los Parlamentarios o Parlamentarias, requisito sin el cual no podrán sustituir a los titulares en reuniones de comisiones cuando no sea realizada la Sesión Plenaria previa a las reuniones de comisiones.

Art. 164. Durante el Primer Período de Transición, al inicio de las sesiones se tomará asistencia de los Parlamentarios y Parlamentarias por la Secretaria Parlamentaria, que fueren comunicadas por las delegaciones.

Art. 165. Durante el Primer Período de Transición el Presidente comunicará a los respectivos Parlamentos Nacionales sobre las inasistencias de los Parlamentarios y Parlamentarias.

Art. 166. Los mandatos comunes podrán tener duración diferenciada en el período de transición, de acuerdo con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Quinta, párrafo 2, del PCPM.

Art. 167. Todos los cargos en la Mesa Directiva y designaciones administrativas del Parlamento del primer período parlamentario considerarán como fecha de inicio la sesión de instalación del Parlamento, 14 de diciembre de 2006.

Art. 168. Mientras no se establezcan las disposiciones pertinentes sobre la organización administrativa del Parlamento, la Mesa Directiva aprobará, previo informe favorable de la Comisión de Presupuesto y Asuntos Internos, lo necesario para el funcionamiento del Parlamento.

Art. 169. Durante el Primer Período de Transición, los cargos de Presidente y Vicepresidente rotarán cada 6 (seis) meses, de conformidad con la Presidencia Pro Tempore del Mercosur.

Art. 170. Durante el Primer Período de Transición, el número de miembros de las comisiones permanentes será fijado por acto de la Mesa Directiva, teniendo en consideración que todos los Estados Parte deben estar representados igualmente.

Art. 171. Durante el Primer Período de Transición, la Comisión de Educación, Cultura, Deportes, Ciencia y Tecnología podrá asesorarse y analizar, los temas del área cultural, con el Parlamento Cultural del Mercosur (PARCUM).

Art. 172. Durante el Primer Período de Transición los Dictámenes (PCPM, Art. 4. 12), serán adoptados por mayoría especial (PCPM, Cláusula Transitoria Sexta).

Art. 173. Este Reglamento entra en vigencia en la fecha de su aprobación.

Parlamento del Mercosur, Montevideo, 6 de Agosto de 2007.

Annexe en version numérique. Transcription et codage des entretiens

Cédérom envoyé aux membres du jury.