



GLOTTOPOL

Revue de sociolinguistique en ligne

N° 1 – Janvier 2003

Quelle Politique linguistique pour quel Etat-nation ?

SOMMAIRE

Foued Laroussi : *Présentation*

Guy Lemarchand : *Nation, Etat, mémoire et culture. Quelques jalons pour l'étude du cas français d'Etat-nation*

Laurent Puren : *Pédagogie, idéologie et politique linguistique. L'exemple de la Méthode Carré appliquée à la francisation de la Bretagne à la fin du XIX^e siècle*

Dora Carpenter-Latiri : *L'arabe, butin de guerre ?*

Gilbert Grandguillaume : *Arabofrancophonie et politiques linguistiques*

Salih Akin & Mehmet-Ali Akinci : *La réforme linguistique turque*

William Rodriguez : *L'Espagne en 2002 : un laboratoire glottopolitique*

Jean-Pierre Jeantheau : *Bélarus : de la langue à l'Etat*

Samantha Chareille : *Aspects institutionnels de l'aménagement linguistique du Mercosur*

M.A. Haddadou : *L'Etat algérien face à la revendication berbère : de la répression aux concessions*

Foued Laroussi : *Glottopolitique, idéologies linguistiques et Etat-nation au Maghreb*

Compte rendu

Philippe Blanchet : *Bavoux, Claudine, et de Robillard, Didier, (Dir.), Linguistique et créolistique, Paris, Anthropos, collection « univers créole » 2, 2002, 218 p.*

Débat

Jean-Baptiste Marcellesi : *Glottopolitique : ma part de vérité*

ASPECTS INSTITUTIONNELS DE L'AMENAGEMENT LINGUISTIQUE DU MERCOSUR

Samantha CHAREILLE

Alliance colombo-française, Sante Fe de Bogota, COLOMBIE

Introduction

A l'aube de ce XXI^e siècle, on constate que le monde semble de plus en plus se confondre avec un marché géant et qu'une nouvelle phase d'expansion de l'économie mondiale est en train de se mettre en place : l'espace de la conception, de la production et de la commercialisation des produits et services des grandes entreprises s'étend à l'espace d'un marché conçu en termes planétaires.

Au niveau culturel, cette situation se traduit par la création d'une culture de masse, enjeu de redéploiement industriel (les « produits » culturels doivent répondre à certaines normes internes et externes) et l'on constate que les techniques de rationalisation visant à la rentabilité et au rendement maximaux s'implantent dans la majorité des secteurs.

Au niveau linguistique, la mondialisation des affaires crée un besoin de locuteurs susceptibles de se charger de la distribution sur les marchés locaux. C'est ce qui porte Pierre Bourdieu (1982) et Albert Breton (1998), entre autres, à considérer la langue comme un bien et comme un élément du capital humain. C'est également ce qui conduit les apprenants à concentrer leurs investissements vers l'apprentissage des langues ayant la plus grande « valeur économique ». On retrouve ici la notion de marché de biens symboliques de Pierre Bourdieu, marché sur lequel chaque langue se voit attribuer une valeur relative¹.

La standardisation ne peut pourtant triompher absolument car ce serait l'arrêt de mort des langues et des cultures. Parmi les nombreux défis de la mondialisation se trouve de fait la gestion du risque de « monoculture » mettant en péril les écosystèmes culturels et risquant d'annuler toute notion d'identité singulière².

Afin d'illustrer cette situation, penchons-nous sur le cas du Marché commun du Sud (Mercosur) – ensemble régional mis en place par l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay, dont l'origine remonte à la signature du *Traité d'Asunción* (26.03.1991) et auquel

¹ Le marché n'attribue pas la même valeur aux langues standard, par exemple, qu'aux langues vernaculaires et la valeur d'une langue change quand on passe d'un marché à l'autre.

² Cf. le « Mc Monde » de Benjamin Barber (1998 : 14-15).

se sont associés la Bolivie (le 28.02.1997) et le Chili³ (le 01.10.1996) par le biais d'accords de complémentarité économique (A.C.E.).

1. De la multiplicité linguistico-culturelle du Mercosur.

Le Mercosur représente un total de deux cents millions d'habitants environ, soit 44% de la population entière de l'Amérique latine, et 59% de son territoire. Quatrième marché mondial après l'Accord de Libre Echange Nord-Américain (A.L.E.N.A. : Etats-Unis, Canada et Mexique), l'Union européenne et le Japon, son P.I.B. représentait 54,3% de celui de la région en 1997. Or, il convient de noter l'existence de profonds contrastes à la fois entre les quatre pays concernés et à l'intérieur de chacun d'eux. Ainsi, le Brésil, à lui seul, couvre plus de 70% du territoire, plus de 80% de la population et plus de 60% du P.I.B. total du Mercosur. D'un autre côté, c'est plus de 30% de la population brésilienne qui est aujourd'hui dans un état de pauvreté absolue.

Sur le plan linguistique, soulignons que, contrairement à un certain nombre d'idées reçues, l'Amérique latine, loin d'être homogène, se caractérise par la cohabitation de nombreuses langues autochtones d'origine amérindienne avec l'espagnol, le portugais, d'autres langues européennes (les diasporas) et des variétés souvent non fixées (portuñol, jopará, etc.). Signalons également que les idiomes européens – l'espagnol et le portugais en particulier – transplantés, se sont transformés et adaptés à leurs nouveaux terroirs, créant une relation de concurrence entre les variétés péninsulaires des langues officielles et leurs multiples variétés latino-américaines.

Ces multiples contacts posent des problèmes liés aux notions de stratification, de prestige linguistique ou encore de revendications ethnoculturelles. En effet, la presque totalité des groupes non hispanophones ou non lusophones est actuellement dans une situation critique face à l'omniprésence des langues officielles dominantes indispensables pour les communications hors du foyer de la communauté linguistique. Les possibilités pour les langues minoritaires de jouir d'un prestige plus élevé, comme facteur d'auto-identification sociale, sont pour ainsi dire nulles. Dans la plupart des cas, c'est la survie même de la langue et de l'identification culturelle du groupe qui est en jeu (Chareille, 2001 : 73–137).

Cette situation remet totalement en question la dimension unificatrice de l'expression « Amérique latine ». Doit-on en effet considérer qu'il n'existe qu'une seule et unique latinité regroupant les utilisateurs de langues romanes ou bien doit-on considérer que du fait de son grand pourcentage d'indigènes et d'Africains, la latinité de l'Amérique doit être remise en question afin d'être envisagée sous un angle nouveau ?

Il semblerait que depuis la création du concept jusqu'à la Grande Guerre, la « latinisation » de l'Amérique du Sud ait été un souhait réciproque d'une partie de l'Europe et des pays colonisés. A n'en pas douter, le concept d'Amérique latine a été créé par opposition à

³ Ces deux pays, s'ils jouissent tous deux du statut de « membres » associés, constituent deux cas de figure distincts. La Bolivie, qui a d'ores et déjà signé des accords de complémentarité économique avec tous les pays du Mercosur et participe depuis janvier 1994 comme observateur au sommet du Conseil du Marché commun et aux réunions des sous-groupes de travail, a pour objectif premier une pleine participation au Marché commun. Cela dit, son appartenance à la Communauté Andine (C.A.N.) lui interdit sa participation à toute autre structure régionale. Le Chili n'est quant à lui associé à aucun schéma d'intégration. Il fait partie de la zone de libre-échange intra-zone sans participer à l'union douanière extra-zone (ce qui lui permet de ne pas modifier ses tarifs douaniers face au reste de ses partenaires commerciaux). Il participe aux réunions du Mercosur depuis août 1994. La participation du Chili et de la Bolivie aux réunions du Mercosur a été affinée le 17 décembre 1996 par décision du Conseil du Marché commun et, en ce qui concerne le Chili, à sa propre demande par la décision n°12/97 du C.M.C. En synthèse, le Chili et la Bolivie, de par leur statut de membres associés, n'ont pas le droit de participer à ce qui relève de l'union douanière (par exemple, aux Comités Techniques de la Commission commerciale du Mercosur) c'est-à-dire aux politiques commerciales ou tarifaires.

l'Amérique anglo-saxonne, menaçante en raison de son avancée au Mexique. Ce concept est ambigu car il renvoie à la fois à l'héritage linguistique de la colonisation, à travers l'espagnol et le portugais, et à l'héritage religieux (catholique). Comme nous l'avons vu, il divise le continent américain. D'un côté : l'Amérique anglo-saxonne, blanche, développée, l'Amérique « noble » au regard de l'opinion. Les Etats-Unis ne sont-ils pas les seuls habitants du continent à être appelés « Américains » ? De l'autre : le reste de l'Amérique, apparaissant ridiculement simplifié malgré la pluralité culturelle que l'on y rencontre. Ce n'est que tardivement que l'Amérique se revendiquera multiple, hétérogène et métissée et finira par utiliser sa mise à l'écart afin de se reconnaître comme communauté avec sa culture propre.

En d'autres termes, si pour nous autres Européens l'identité latino-américaine suffit à englober toutes les nationalités sud américaines, le sentiment national se manifeste d'une tout autre façon chez les habitants du Nouveau Monde : pour les Brésiliens, l'Amérique latine c'est avant tout l'Amérique hispanique. Parmi lesdits hispaniques, on trouve les *Porteños* qui s'identifient, tout comme les Uruguayens, principalement à l'Europe : « Nous ne descendons pas de nos montagnes, mais du bateau... ». L'unité culturelle de l'Amérique latine est une apparence cachant une réalité bien plus complexe. Un mélange de fonds amérindiens, de conquérants ibériques, d'esclaves africains, d'immigrants européens et asiatiques a donné naissance à la population latino-américaine. Ajoutons à cela que, la taille du continent aidant, la répartition et la proportion de ces multiples apports n'a pas été partout la même. De ces différences découle une opposition entre des pays où domine l'une ou l'autre des composantes c'est-à-dire essentiellement entre régions à majorité ou *a contrario* à forte minorité amérindienne, africaine ou européenne. L'Amérique du Sud, multiple aussi bien dans les cheminements de son histoire que par sa division en trente-trois Etats, forme une mosaïque hétérogène de pays. A nos yeux, il semble plus approprié d'utiliser l'expression « Amérique latine » au pluriel.

Sur le plan des politiques des langues, il importe de souligner que le questionnement récent axé sur la diversité linguistique n'a jamais été une préoccupation pour les Etats toujours soucieux d'homogénéiser leur espace national. En effet, quelles que soient les politiques linguistiques adoptées par les Etats concernant notre étude, elles sont et ont toujours été intimement liées aux relations entretenues par les pays avec leur identité propre. On trouve ainsi (Chareille, 2001 : 182) :

Des politiques d'assimilation consistant à utiliser des moyens, souvent planifiés, en vue d'accélérer la minorisation de certains groupes linguistiques (*cf.* le Brésil). Elles ont recours à des moyens d'intervention tels l'interdiction, l'exclusion ou la dévalorisation sociale, parfois la répression dans des cas extrêmes. Il arrive que ces politiques présentent des aspects difficilement conciliables, voire contradictoires. Il s'agit, d'une part, de proclamer l'égalité et d'accorder des droits linguistiques, d'autre part, de recourir à des pratiques niant systématiquement ces mêmes droits. Ces politiques sont peu respectueuses de la protection des groupes linguistiques et créent souvent un état permanent d'animosité entre la majorité et le(s) groupe(s) minoritaire(s). Ces politiques sont utilisées comme instrument de cohésion nationale en réalisant l'unité de l'Etat.

Des politiques du statut juridique différencié partant du principe que la majorité du pays a tous les droits (linguistiques), que la ou les minorités ont moins de droits, mais que ceux-ci sont juridiquement et officiellement reconnus (*cf.* le Paraguay). Autrement dit, ces droits, toujours appuyés par une législation ou des dispositions constitutionnelles, sont nécessairement extensifs pour la majorité et restrictifs pour les minorités. Cette protection équivaut au statut particulier inscrit dans un cadre global de politique linguistique. Toute politique de statut différencié vise à harmoniser la cohabitation linguistique sans accorder l'égalité juridique à tous. Les groupes minoritaires bénéficieront de certains droits dans des secteurs névralgiques tels que les services gouvernementaux, la justice, les écoles, les médias.

L'objectif est de protéger une minorité sur la base de droits personnels restreints et inégaux et leur reconnaître le droit à la différence. Précisons que ce type de politique linguistique est relativement fréquent à travers le monde.

Des politiques de non-intervention consistant avant tout à choisir la voie du laisser-faire, à ignorer les problèmes lorsqu'ils se présentent et à laisser évoluer le rapport des forces en présence (cf. l'Argentine, le Chili et l'Uruguay). Dans la pratique, il s'agit d'un choix véritable, donc d'une planification, qui joue toujours en faveur de la langue dominante. Les politiques linguistiques qui s'appuient sur des choix implicites ont des conséquences tout aussi importantes au sein des sociétés que celles qui sont établies à partir de choix conscients et dans le but avoué de réglementer l'usage des langues ou les comportements linguistiques. La stratégie « par omission » est courante et elle peut être tout aussi efficace que n'importe quelle loi linguistique. Elle peut même mener à la disparition de communautés linguistiques. Une langue ignorée par l'Etat est souvent par le fait même exclue du domaine public et confinée à la sphère culturelle ou privée. Cette situation n'est pas rare. C'est le sort qui est réservé aux langues de faible puissance socio-économique à l'échelle mondiale. Une politique de non-intervention est, en principe, non écrite et officieuse, bien que cette approche n'empêche pas un gouvernement de faire des déclarations d'intention, d'agir par des pratiques administratives, voire de procéder par règlements ou par décrets, sinon par de vagues dispositions constitutionnelles. Généralement, un gouvernement non-interventionniste ne se pose pas comme arbitre et se garde d'adopter des dispositions législatives. Bien souvent, on invoque, pour justifier une telle politique, des principes de libre choix, de tolérance ou d'acceptation des différences. Un gouvernement peut pratiquer une politique mixte, par exemple ne pas intervenir à l'égard de la langue officielle mais protéger la ou les langues des minorités.

Cette situation peut sans doute être rattachée aux marques laissées par la conquête⁴ puis par la structuration politique en Etats-nations⁵ qui, prenant la succession de la colonisation, se sont d'abord affirmés au XIX^e siècle puis poursuivis au début du XX^e siècle. Cela dit, ces droits linguistiques individuels essentiels (mais minimaux) se présentent davantage comme des programmes d'aide aux minorités dispersées sur le territoire que comme une réelle protection. S'il existe des lois linguistiques, le niveau d'intervention juridique conditionne bien sûr l'efficacité des législations. Ainsi, si une loi linguistique nationale peut être, selon les cas et selon les choix, incitative ou impérative, une résolution prise dans une organisation internationale n'a, comme nous le verrons, guère de chance d'être appliquée et ce pour une raison bien simple : l'absence systématique d'un mécanisme de sanction en cas de violation.

On voit en conclusion que parler du Mercosur, des langues et des cultures représente une gageure car si le Marché commun est un succès économique dont les grandes entreprises sont les acteurs fondamentaux et les principaux bénéficiaires, il ne faudrait cependant pas perdre de vue que, pour ses opposants, il représente surtout une victoire du néolibéralisme à laquelle ces derniers associent l'approfondissement de la désintégration et de l'exclusion sociale.

L'analyse des contextes politiques, socio-économiques et socioculturels montre donc que l'un des plus importants défis du Mercosur est la création d'une identité régionale sous la pression du développement de la société de l'information, de la mondialisation des échanges,

⁴ L'univers colonial s'est formé comme un ensemble structuré ethniquement, instaurant des rapports de domination très particuliers. Le racisme de l'ethnie dominante a tellement pénétré l'inconscient collectif des dominés qu'il a pleinement été absorbé et accepté par les races opprimées. D'où la dimension pigmentocratique de ces sociétés.

⁵ « Rappelons ici ce qu'est pour nous un Etat : *« une organisation distincte qui contrôle les principaux moyens concentrés de contrainte à l'intérieur d'un territoire bien défini et, à certains égards, exerce une priorité sur tous les autres organismes qui opèrent à l'intérieur du même territoire. [...] Un Etat national étend donc le territoire en question à de multiples régions contiguës (et leurs cités) et maintient par ailleurs une structure centralisée, différenciée et autonome ».* (Tilly, 1992 : 221.).

de la continentalisation, voire de l'internationalisation des marchés et de l'accélération de l'uniformisation socioculturelle. Identité régionale oui, mais pas dans n'importe quelles conditions.

La langue représente un puissant moyen non seulement de communication et d'appropriation du réel mais également d'identification en jouant un important rôle de cohésion sociale. L'aménagement linguistique constitue de fait une des conditions essentielles à la mise en place de cette identité commune recherchée.

Quand on songe à la variété des éléments qui doivent être rassemblés et harmonisés pour créer une solide identité, on est pris de vertige. Les gènes, l'histoire – personnelle et collective –, l'économie, la société, la religion, tout entre dans la formule qu'on appelle soi. L'importance particulière de la langue dans cette alchimie tient au fait qu'elle est par excellence l'outil qui sert à harmoniser les autres éléments (Dufresne, 1995).

Or, le Mercosur – du fait de sa structure et de son fonctionnement, mais également parce que là n'est pas son objectif – ne constitue pas le moteur central de son aménagement linguistique mais plutôt la délimitation d'un espace en mouvement où il opère comme révélateur et accélérateur voire instrument de conscientisation pour une réflexion et des initiatives intéressant la politique des langues. En effet, dans la construction du Marché commun, les Etats jouent un rôle double, voire contradictoire puisque d'une part, en tant qu'acteurs uniques, ils mettent en place les mécanismes institutionnels et fixent leurs contours et que, d'autre part, dans l'architecture strictement libérale qu'est le Marché commun du Sud, toute intervention publique est exclue.

2. Principes mercosuriens de traitement et de diffusion des langues.

Le Marché commun du Sud est un projet technocratique, essentiellement lié aux intérêts du grand capital. Gravitant autour des idées de libre concurrence et de compétitivité, sa constitution a conduit à la faillite de larges secteurs de la production régionale. La création du Mercosur n'a guère changé les rapports entre l'Etat et la société civile, ni réduit les inégalités sociales à l'intérieur de cette dernière en dépit d'une croissance économique retrouvée, bien au contraire. Peu de place est laissée aux questions sociales et culturelles dans les structures organisationnelles du Marché commun.

Rappelons à ce titre que le *Traité d'Asunción* est avant tout un instrument destiné à concrétiser, par l'instauration d'un cadre général de relations, un traité final du Mercosur. Selon son article 8, les Etats du Mercosur s'engagent à adopter une politique commerciale commune face aux pays tiers et à coordonner leurs positions dans les négociations économiques et commerciales, qu'elles soient régionales ou internationales. Allant bien au-delà du simple objectif de libéralisation du commerce des autres blocs régionaux latino-américains, le traité prévoit, entre autres dispositions : l'élimination des droits de douane et autres restrictions au commerce intra-zone et la « libre circulation des biens, services, et autres facteurs de production » ; la coordination des politiques macro-économiques et sectorielles ; l'harmonisation des législations des pays signataires du traité pour approfondir le processus d'intégration.

Parallèlement, à l'instar du *Traité de Rome* (25.03.1957) instituant la création de l'actuelle Union européenne, le *Traité d'Asunción* ne se propose pas d'objectifs culturels et linguistiques. De ce point de vue il se limite à instaurer l'espagnol et le portugais comme langues officielles du Marché commun. Toutes les décisions qui sont prises au cours des réunions du Mercosur ainsi que l'ensemble des documents nécessaires sont traduits et diffusés dans ces deux langues⁶).

⁶ Cf. *Traducción de la normativa Mercosur*, 16.09.1998.

Aucune mention relative à l'enseignement obligatoire ou optionnel de l'espagnol et du portugais dans les Etats membres n'est faite, ce qui s'explique, entre autres, par l'absence d'une législation supranationale empêchant toute mise en place de politiques communes. De fait, seules font foi les dispositions constitutionnelles et législatives en vigueur dans la majorité des pays. C'est ainsi que, par exemple, l'Uruguay est reconnu unilingue de fait (il ne mentionne aucune langue dans sa Constitution) alors que le Paraguay est considéré comme bilingue. Les Etats nationaux conservent leurs propres traditions dans la reconnaissance ou la non-reconnaissance législative du plurilinguisme et il leur appartient de statuer sur le corpus de leurs langues, excepté pour le Brésil qui s'aligne sur l'Académie portugaise. En définitive, chacun des Etats membres conserve son entière autonomie en matière de langue sur son territoire dans la mesure où les règles économiques du Marché commun ne sont pas entravées. C'est peut-être pour cette raison que, dès la création du Mercosur, des thèmes tels que « création d'une identité régionale dans le respect de l'identité singulière » et « rapprochement des peuples » ont surgi sans jamais aborder la dimension linguistique.

En marge du *Traité d'Asunción*, trois textes sous-tendent le domaine des langues au niveau mercosurien. En premier lieu les *Protocoles d'intentions* (13.12.1991) dont l'article 4 insiste sur l'intérêt de diffuser les langues officielles du Mercosur par le biais des systèmes éducatifs. Puis le *Plan trienal para el sector educación en el contexto del Mercosur*, approuvé lors de la première Réunion des Ministres de l'Education (1992), modifié et reconduit pour trois ans en 1998 et sur lequel se fonde l'activité du Comité coordinateur régional. Citons enfin le programme *Mercosur 2000: desafíos y metas para el sector educativo* – né de l'évaluation du premier *Plan trienal* par le Comité coordinateur régional en 1995 et insistant sur la préoccupation en matière de qualité de l'éducation et des politiques éducatives de la région, signé par les Ministres de l'Education le 20 juin 1996.

Précisons toutefois que les trois textes évoqués sont ce que l'on appelle dans le cadre du droit communautaire des « actes non contraignants » à savoir qu'ils ne créent pas d'obligation juridique pour les destinataires. Ils ont une valeur politique et expriment la position des institutions sur un problème donné. Ils peuvent certes contribuer à l'élaboration de normes mercosuriennes (ce qui n'a pas été le cas) mais c'est là leur seule fonction, ce qui explique leur peu de portée.

Au niveau organique⁷, on trouve la Commission des Ministres de l'Education qui, légalisée par le Conseil du Marché commun du Mercosur, devient par la suite la Réunion des Ministres de l'Education⁸ (décembre 1991), organe chargé de la coordination des politiques éducatives régionales. Cette Réunion est assistée par un Comité coordinateur régional (Comité coordinador regional, C.C.R., 1992), organe ayant pour fonction de conseiller les Ministres de l'Education, de proposer des politiques et stratégies éducatives visant l'intégration régionale et de coordonner les activités du secteur éducatif du Marché commun. Le Comité, constitué de représentants des commissions nationales en éducation – elles-mêmes créées pour coordonner les tâches prévues par les *Protocoles d'intentions* – et de Commissions techniques régionales (Comisión técnica regional, C.T.R.), se réunit régulièrement, élabore des propositions et les soumet à la Réunion des Ministres de l'Education. Il faudra toutefois

⁷ Cf. en annexe le tableau 1 : Organigramme de la Réunion des Ministres de l'Education du Mercosur.

⁸ Il existe au sein de la Réunion des Ministres du Conseil du Marché commun deux réunions des Ministres de l'Education, l'une réservée aux seuls membres du Mercosur et l'autre incluant le Chili et la Bolivie (nous avons expliqué au début de cet article que ces deux pays avaient le droit de participer à tout ce qui ne relevait pas des politiques commerciales et tarifaires du Marché commun et que cette participation s'effectuait sur une base *ad hoc* fondée sur le principe de l'intérêt mutuel). En d'autres termes, il existe une Réunion des Ministres de l'Education du Mercosur, de la Bolivie et du Chili parce que ces derniers ont jugé qu'il était dans leur intérêt de se pencher sur le thème de l'éducation dans le cadre de l'intégration régionale. De fait, si les accords produits par cette réunion (et celle-là seule) aboutissent à une norme, le Chili et la Bolivie sont obligés de l'intégrer dans leur législation nationale.

attendre juin 1997 pour que ce domaine puisse enfin bénéficier d'un organe entièrement dédié au thème des langues, en accord avec les conclusions et recommandations du séminaire de San Martín de los Andes, « Rôle des langues étrangères dans le processus d'intégration : coopération et plurilinguisme » (17-19.12.1996).

En effet, le Groupe de Travail de Spécialistes en Politiques Linguistiques (Grupo de Trabajo de Especialistas en Políticas Lingüísticas, G.T.E.P.L.) est créé durant la Réunion des Ministres de l'Éducation des pays signataires du *Traité d'Asunción* (11.06.1997) lorsque ces derniers décident la mise en place d'un groupe de travail constitué de spécialistes permettant d'élaborer des propositions orientées vers le développement de politiques linguistiques pour la région.

Depuis sa création, le G.T.E.P.L. s'est réuni trois fois (Montevideo les 18 et 19 août 1997, Buenos Aires les 15 et 16 mars 2000 et Porto Alegre les 16 et 17 novembre 2000). Cela dit, comme la lecture des comptes rendus de ces réunions nous a permis de le constater, aucun travail de réflexion préalable sur les notions de « politiques linguistiques », d'« aménagement linguistique » voire même de « langue » n'a jamais été effectué lors des rencontres de ce groupe de travail. Ces informations sont corroborées par nos entretiens avec certains représentants des délégations nationales (Chareille, 2001 : 195-210).

3. Limites juridico-institutionnelles du Mercosur.

3.1. Structure institutionnelle du Mercosur.

L'organisation institutionnelle du Mercosur est très différente de l'organisation européenne. Les institutions sont le reflet d'un système fondamentalement intergouvernemental. Le mode de décision demeure le consensus :

« L'approche "mercosurienne" semble aussi se caractériser par un grand pragmatisme. Peu ou pas de débats prospectifs ou d'anticipations sur ce que peut ou ne peut pas produire le schéma existant, le Mercosur est une réponse ad hoc à la convergence de stratégies entre les quatre pays, dans une conjoncture donnée. Cette souplesse, couplée à une volonté politique sans faille, a permis que progresse une intégration "vertueuse". Mais elle a aussi permis que soient prudemment écartés jusqu'à présent les points d'achoppement. » (Dabène, 1995 : 40)

Le Mercosur a, dès sa création, adopté un fonctionnement pyramidal allant du niveau régional au niveau national, au détriment d'un fonctionnement qui aurait peut-être gagné à s'effectuer en réseau.

Sur le modèle des fonctionnements administratifs des pays de la région mais sans le pouvoir fort que cela nécessite, les organes du Mercosur sont ultra hiérarchisés. Cette caractéristique s'est renforcée au fil des élargissements, imposant une pyramide de pouvoirs qui expliquent, en partie, la complexification de la prise de décision, le dysfonctionnement de plus en plus patent dans le processus de mise en œuvre ainsi que la démotivation qui en découle pour l'ensemble du personnel. Le système de concertation gouvernementale adopté s'est rapidement transformé en jeu fermé – éloigné des citoyens, réservé aux élites administratives et politiques, tout du moins en ce qui concerne le domaine nous intéressant – bien loin de la transparence, de la démocratisation des processus décisionnels et de l'efficacité tant recherchée. Avec quatre États membres et deux associés, les débats se sont considérablement complexifiés, manquent de cohérence et de synchronisation, et les prises de décisions communes requièrent désormais des trésors de diplomatie. Les États membres semblent piégés dans un équilibre qui ressemble à une impasse. De cela résulte une lourdeur administrative disproportionnée avec la taille objective de l'institution. Les représentants

nationaux multiplient les réunions et la production de documents, parfois à perte. C'est ainsi que des organes tels que le G.T.E.P.L. ne donnent aucune suite à leurs travaux car ils ont de plus en plus de mal à traduire cette masse d'informations/réflexions en actions ou encore à se fixer les moyens d'atteindre leurs objectifs.

La Commission sectorielle du Mercosur (Comisión Sectorial del Mercosur, C.O.M.I.S.E.C.) annonçait dans « La cuestión institucional en el Mercosur » (1994) la création d'organes communautaires sur le modèle de l'Europe, que l'on attend toujours en 2002. Toutefois, on peut espérer quelques changements grâce à un projet de coopération institutionnelle entre l'Union européenne et le Mercosur comportant trois volets, dont un particulièrement lié à la question institutionnelle (<http://europa.eu.int/comm.htm>, « Description des projets de coopération U.E.–Mercosur ») :

« b) Appui à la Commission Parlementaire du Mercosur : la Commission parlementaire conjointe est un organe du Mercosur créé par le Protocole d'Ouro-Preto, qui est, actuellement, un embryon de ce que le Parlement européen est dans le contexte de l'U.E. L'objectif de ce projet, avec un budget de 917 175 d'euros, est de conférer une assistance technique à cet organe en vue de sa consolidation au sein des structures institutionnelles du Mercosur. La Commission européenne est actuellement dans la phase des appels d'offres en vue de démarrer l'assistance technique. »

A ce problème de prise de décisions s'ajoute le fait que si, comme nous l'ont fait remarquer plusieurs de nos contacts auprès du Mercosur, le Marché commun du Sud ne cesse de créer de nouveaux organes dotés de nouveaux domaines de compétence, les Etats membres ne lui accordent ni les moyens humains, ni les moyens financiers et encore moins les moyens politiques pour les mettre en œuvre. Or, dans cette situation, les politiques et les représentants des Etats membres ont tendance à abdiquer de leurs fonctions et de leurs responsabilités.

De fait, dans le cadre de la question linguistique, on note la présence d'une fracture conceptuelle : un projet politique (l'utilisation équitable des deux langues officielles et le respect de la diversité) d'un côté, quelques organes administratifs de l'autre. Comme son nom l'indique, le G.T.E.P.L. joue un rôle d'expert mais nullement de décideur. Il émet des propositions afin de créer une « politique des langues pour la région » (cf. acte de la première réunion) à partir de recherches menées par ses membres, voire d'autres experts (universités, instituts de statistiques, etc.) qui seront soumises, dans l'ordre, au Comité coordinateur régional du Secteur éducatif, à la Réunion des Ministres de l'Education et finalement au Conseil du Marché commun. Ce dernier pourra en faire une norme qui devra être incorporée aux législations nationales des pays signataires. Or, depuis 1997, aucune des recommandations du G.T.E.P.L. n'a suivi ce cheminement. Il existe un réel problème de liaison entre experts et décideurs qui empêche toute légitimation des propositions de politiques linguistiques. Cette constatation nous ramène une fois de plus aux problèmes de fonctionnement du Mercosur.

En effet, si les institutions européennes pèchent par une accumulation des personnes impliquées dans les processus de décision ou d'action provoquant une importante dilution des responsabilités, le Mercosur souffrirait plutôt de l'excès inverse. Les représentants nationaux formant partie des divers groupes de travail du Marché commun ont tous sans exception une ou plusieurs autres fonctions. C'est ainsi qu'une des représentantes uruguayennes près le G.T.E.P.L. est également directrice des Centres de langues étrangères, que la représentante chilienne travaille au Ministère de l'Education de son pays, etc. Par conséquent, chaque projet de réunion doit faire l'objet de concertations interminables et est le plus souvent annulé faute d'accord. De même, comme il n'y a pas de fonctionnaires du Mercosur, il n'existe aucune gestion ni aucune évaluation du personnel : la désignation se fait sur des critères nationaux parfois discutables. Ce flou crée des comportements opaques malgré la grande qualité des personnes concernées.

Signalons également qu'il n'existe au niveau officiel absolument aucun système de contrôle efficace du suivi et des résultats des actions initiées. C'est ainsi que la quasi-totalité des projets en matière de planification linguistique mais également issus d'autres secteurs comme la défense du consommateur ou le droit du travail passent à la trappe dès qu'il devient question de les concrétiser. Les normes mercosuriennes ne sont donc pour ainsi dire jamais intégrées dans les législations nationales. Citons à titre illustratif l'édifiant exemple d'un projet de loi argentin directement issu du premier *Plan trienal* mercosurien et qui depuis 1992 n'a toujours pas dépassé ce stade :

« **Article 1.** *La langue portugaise sera enseignée dans les Instituts de Professorat de langues vivantes dépendant du Ministère de l'Education et de la Culture.*

Article 2. *On incorporera le portugais dans les plans d'études de l'enseignement secondaire, avec un caractère obligatoire pour les unités scolaires situées dans les régions formant frontière avec le Brésil, avec un caractère optionnel pour le reste du pays.* » (Notre traduction).

Enfin, les informations sont stockées un peu partout (notamment au sein des Ministères) ce qui rend extrêmement difficile leur rassemblement. C'est ainsi qu'il nous a été impossible de nous procurer l'accord supposé avoir été signé par le Brésil et l'Uruguay instaurant l'enseignement obligatoire du portugais et de l'espagnol sur la portion de territoire allant de la frontière uruguayo-brésilienne à cinquante kilomètres à l'intérieur de chaque Etat. On comprend mieux dès lors que, face à ce manque de coordination et de suivi de l'ensemble des actions, le découragement doublé d'une certaine amertume se soit installé chez les acteurs du Marché commun et qu'aient commencé à naître un nombre croissant d'initiatives isolées. Ce manque d'action concrète provoque de vives critiques de la part de l'opinion publique et une vaste remise en question de tout le système. Les citoyens du Mercosur ressentent un malaise provoqué par un sentiment d'impuissance face aux thématiques mercosuriennes qui pourtant les concernent de plus en plus. Alors que les sondages d'opinion présentent des citoyens demandeurs, la coupure Mercosur/acteurs se creuse.

3.2. Application des normes du Mercosur dans les Etats-membres et au Chili.

Comme le souligne Olivier Dabène (1995 : 3), le Mercosur se caractérise par une absence presque totale de structure institutionnelle, ce qui le différencie radicalement de l'Union européenne :

« *La signature, le 26 mars 1991 à Asunción, d'un traité pour la constitution d'un marché commun du sud (Mercosur) entre l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay, s'inscrit donc bien dans la continuité d'efforts déployés pendant une trentaine d'années. Mais sur bien des points, le Traité d'Asunción innove. Sa signature a répondu à une volonté politique des différents gouvernements de se lier les mains, à la fois pour consolider les démocraties et accélérer les réformes économiques sans recourir à une quelconque structure supranationale.* »

En effet, le rejet des dérives bureaucratiques, à l'exemple de la coûteuse Commission européenne, amène les présidents des pays membres du Mercosur à refuser de donner un quelconque caractère supranational aux institutions créées, ce qui a pour conséquence une implication des sociétés dans le processus d'intégration. Ce refus se traduit dans la composition même des organes du Mercosur et leur fonctionnement fondé sur la prise de décision unanime.

Des organismes transitoires ont pour fonction d'assurer la gestion de l'administration, l'exécution du *Traité d'Asunción* ainsi que celles des accords spécifiques et des décisions dans le secteur juridique. Leur existence a été établie par le *Protocole de Ouro Preto*.

Les organes institutionnels du Mercosur sont au nombre de six :

- Deux organes originellement prévus par le *Traité d'Asunción* : le Conseil du Marché commun (Consejo del Mercado común, C.M.C.) et le Groupe du Marché commun (Grupo del Mercado común, G.M.C.).

- Quatre autres organes rajoutés : la Commission commerciale du Mercosur (Comisión de Comercio del Mercosur, C.C.M.), la Commission parlementaire conjointe (Comisión parlamentaria conjunta, C.P.C.), le Forum consultatif économique-social (Foro consultivo económico-social, F.C.E.S.) et le Secrétariat administratif du Mercosur (Secretaría administrativa del Mercosur, S.A.M.).

Les normes adoptées par les différentes institutions régionales ne sont pas d'application directe mais doivent être reçues dans les systèmes juridiques nationaux, ce qui retarde leur application et augmente les risques d'interprétations divergentes entre les législations nationales. L'aménagement linguistique du bloc repose donc sur ses Etats membres et, dans une moindre mesure, associés puisque seul le Chili y prend part. Cette constatation nous amène tout droit au problème posé par l'opposition Etat-nation / ensemble régional.

En effet, le Mercosur possède une personnalité juridique de droit international et a donc la possibilité de prendre des décisions en présence de tous les Etats membres. Les décisions du Conseil du Marché commun, les résolutions du Groupe du Marché commun, les directives de la Commission commerciale du Mercosur et les solutions de controverse sont publiées intégralement dans le *Boletín Oficial del Mercosur*, en espagnol et en portugais.

Comme l'évoque Olivier Dabène (*op. cit.*), à l'inverse du *Traité de Rome*, les traités d'Asunción et d'Ouro Preto n'opèrent pas de distinction entre une décision « *obligatoire dans tous ses éléments pour les destinataires qu'elle désigne* », une directive « *liant tout Etat membre destinataire quant au résultat à atteindre tout en laissant aux instances nationales la compétence quant à la forme et aux moyens* », un règlement « *ayant une portée générale* », « *étant obligatoire dans tous ses éléments* » et « *étant directement applicable dans tout Etat membre* », des recommandations et avis ne liant pas les Etats membres.

Si le *Protocole d'Ouro Preto* précise clairement que le C.M.C. prend des « décisions », le G.M.C. des « résolutions » et la C.C.M. des « directives », toutes obligatoires pour les Etats membres, l'article 42 spécifie également que les normes du Mercosur « *quand cela est nécessaire devront être intégrées aux systèmes juridiques nationaux grâce aux procédures prévues par les législations de chaque pays* ». La relation de hiérarchie entre les règles communautaires et celles du droit interne des pays n'est pas encore clairement explicitée. L'article 38 stipule que « *les Etats membres s'engagent à adopter toutes les mesures nécessaires pour assurer, sur leurs territoires respectifs, l'exécution des normes émanant des organes du Mercosur prévue par l'article 2 de ce protocole* » (notre traduction). Enfin l'article 40 prévoit un dispositif d'entrée en vigueur simultanée des normes émanant du Mercosur en trois étapes :

« *Une fois la norme approuvée, les Etats-membres adoptent les mesures nécessaires à leur intégration dans l'ordre juridique national* ».

« *Quand tous les Etats-membres ont informé de l'incorporation des normes à leur ordre juridique, le Secrétariat administratif du Mercosur en informe chaque Etat-membre* ».

« *Les normes entrent en vigueur simultanément dans les Etats-membres trente jours après la communication du Secrétariat* ».

De fait, si la création d'un ordre communautaire n'entraîne pas l'extinction du système interne de compétence et le droit communautaire, l'intégration peut provoquer des modifications substantielles sur la distribution des pouvoirs.

« *La volonté d'intégration peut entraîner une délégation de compétences et le droit communautaire alors créé se situe entre les idées de subordination et de coordination. Il tire du droit international la notion de coordination car ses éléments constitutifs*

proviennent d'une source formelle des Etats participants. Ces derniers ne renoncent pas à leur souveraineté et conservent la faculté de s'écarter de la communauté, récupérant ainsi les compétences cédées à la communauté. [...] Certains juristes n'hésitent pas à opérer des comparaisons avec le fédéralisme. La nature particulière du droit communautaire fait qu'il est impossible de l'intégrer ni dans le droit interne, ni dans le droit international.

Pour analyser les relations du droit communautaire avec le droit interne, il faut s'attacher à désigner quelles sont les différentes sources de production normative. La première de ces sources est constituée par les traités constitutifs et complémentaires, lesquels, une fois ratifiés, viennent former une sorte de loi fondamentale du Mercosur. La seconde concerne le droit dérivé c'est-à-dire le droit adopté par les différents organes du Mercosur. La supériorité hiérarchique du droit originaire sur le droit dérivé n'est pas consacrée de façon expresse dans le Traité d'Asunción mais il est évident que la soumission au statut fondamental est conforme au principe général de toute institution juridique. De plus, le Traité d'Asunción, en donnant compétence au Conseil comme organe supérieur du Marché commun du Sud, précise qu'il doit le faire pour réaliser les objectifs et réaliser les délais prévus par le Traité. Il y a donc deux catégories de droits pour régir l'intégration. » (Bernardi, 1998 : 1).

A ce stade, tout dépend du degré d'intégration dans lequel on se situe. Comme l'explique Corinne Bernardi (*op. cit.*), les Etats-membres du Mercosur ont tous intégré le *Traité d'Asunción* selon la procédure prévue par leur Constitution (Chareille, 2001 : 44-53) et l'article 42 du *Protocole d'Ouro Preto* précise que « les normes émanant des organes du Mercosur prévus dans l'article 2 dudit Protocole ont un caractère obligatoire et doivent être incorporées dans les ordres juridiques nationaux au moyen de procédés prévus par la législation de chaque pays » (notre traduction.). Cela dit, certaines dispositions sanctionnées par les organes du Mercosur ne donneront pas lieu à la création de normes internes.

Les normes ayant un caractère obligatoire émanent du C.M.C. (décisions), du G.M.C. (résolutions) ou de la C.C.M. (directives) et doivent être incorporées aux législations nationales à travers certains procédés afin de produire des effets sur les territoires nationaux⁹.

Par ailleurs, l'article 40 du *Protocole d'Ouro Preto* donne les indications suivantes :

« Afin de garantir la mise en vigueur simultanée dans les Etats-membres des normes émanant des organes du Mercosur prévus à l'article 2 de ce protocole la procédure suivante devra être suivie :

Une fois la norme approuvée, les Etats-membres adopteront les mesures nécessaires pour l'incorporer à leur ordre juridique et en tiendront informé le Secrétariat administratif du Mercosur.

Les normes entreront en vigueur simultanément dans les Etats-membres trente jours après la date de communication au Secrétariat administratif du Mercosur. Dans cet objectif, les Etats-membres rendront public le début de l'entrée en vigueur des normes par l'intermédiaire de leurs journaux officiels respectifs. » (Notre traduction).

Que signifient ces deux principes (articles 40 et 42) ? Certains considèrent que les normes du Mercosur ne requièrent pas de lois internes et qu'elles peuvent être applicables telles quelles. En réalité, tout dépend du contenu de la norme : certaines sont immédiatement applicables mais dès qu'il s'agit de normes dites « déclaratives », la création de lois internes s'impose.

Précisons également que les lois issues du système juridique d'intégration ne relèvent pas du droit international mais bien du droit propre des Etats membres. Le droit communautaire a trois répercussions qu'il nous semble important de mentionner.

⁹ Cf. en annexe le tableau 2 : Création et intégration des normes du Mercosur pour les organes liés à l'aménagement linguistique.

L'application immédiate : les organes du Traité sont habilités à adopter une série de décisions qui se répercutent dans l'ordre juridique interne (cf. établissement d'un tarif douanier commun). Toutefois, notons que cette application immédiate ne rend pas les normes opérationnelles, beaucoup d'entre elles nécessitant des démarches supplémentaires pour devenir effectives (cf. coordination de la politique fiscale, monétaire et de change). Il ne faut pas non plus confondre ce principe avec celui de l'effet direct du droit du Mercosur.

L'effet direct du droit du Mercosur : pour le moment, ce principe n'a pas été inclus dans le texte du *Traité d'Asunción*. De fait, les particuliers n'ont pas la possibilité de contester les décisions émanant des organes communautaires.

La primauté du droit supranational : ce principe du droit communautaire européen traduit la supériorité du droit de l'union sur les droits nationaux. Il s'agit d'un principe inhérent à la nature particulière du droit supranational. Le *Traité d'Asunción* dans son article 10 donne au C.M.C. le soin d'atteindre les objectifs du Mercosur en lui fournissant les moyens nécessaires. Les effets de ce principe sont doubles : d'une part, il rend inapplicables les dispositions nationales contraires au droit supranational et, d'autre part, il affecte la validité des actes législatifs postérieurs incompatibles avec ledit droit.

En ce qui concerne le cas particulier du Chili, l'A.C.E. prévoit dans l'article 22 de son titre VIII « solution de controverses » qu'en cas de différend, les parties doivent se soumettre à la procédure fixée par l'annexe 14 « régime de solution de controverses » puis au texte qui la remplacera au moment de sa caducité. L'administration et l'évaluation de l'A.C.E. étant soumises à une Commission Administrative composée du G.M.C. et du Ministre des Affaires étrangères chilien (titre XIX, article 46), il appartient donc à cette commission de « contrôle » de contribuer à la solution de controverses (article 47). De fait, jusqu'en septembre 1999, tout différend devait être résolu par des négociations directes d'une durée maximum de trente jours. Au-delà de ce délai, les parties pouvaient demander à la Commission administratrice de l'Accord de se réunir avec elles afin de résoudre le problème. Si aucune solution n'était apportée, la Commission devait mettre en place un groupe de spécialistes *ad hoc* composé de trois experts qui disposaient de trente jour pour émettre un avis qui devait ensuite être soumis à la Commission en vue d'en faire une recommandation.

A partir de septembre 1999, l'annexe 14 a été remplacée par le *Protocole additionnel à l'A.C.E. n°35 Mercosur-Chile sur le régime de controverses*. Ce dernier diffère de son prédécesseur en ce sens que les parties doivent désormais négocier à travers la Présidence *pro tempore* ou les Coordinateurs nationaux du G.M.C. en ce qui concerne le Mercosur et la Direction Générale des Relations Economiques Internationales du Ministère des Relations Extérieures en ce qui concerne le Chili (chapitre III, article 4). Si, au bout de trente jours, aucune solution n'est adoptée, les parties doivent s'adresser à la Commission administratrice de l'Accord qui disposera à son tour de trente jours pour régler la controverse. Si elle l'estime nécessaire, cette dernière pourra avoir recours aux conseils d'un groupe d'experts *ad hoc* dont les membres seront désignés par les parties. Ce dernier devra, sous trente jours, déposer un dossier à la Commission qui émettra à son tour une recommandation qui sera obligatoirement appliquée par les parties.

Que doit-on retenir de cette situation dans le cadre de notre recherche ?

Tout d'abord, que toute norme juridique émanant du Mercosur doit être introduite par la suite dans la législation des Etats membres (ou associés s'ils participent), ce qui, à notre sens, ralentit considérablement la marche des opérations.

Ensuite, que l'absence de délai concernant l'intégration des normes au sein des jurisprudences nationales va à l'encontre du caractère obligatoire de ces dernières.

Enfin, que l'intégration des normes *via* leur transformation en lois nationales peut modifier leur statut initial suivant qu'elles sont considérées « supérieures », « postérieures » ou « spéciales ».

La création d'un Tribunal de justice, chargé de veiller au respect des règles établies par les organes supérieurs du Mercosur, lors de leur interprétation et de leur application, a été préconisée lors du XV^e Sommet semestriel du Mercosur qui s'est tenu à Rio de Janeiro (Brésil) le 9 décembre 1998 et au cours duquel Carlos Pérez de Castillo, chef de la mission uruguayenne près l'Organisation Mondiale du Commerce a de nouveau souligné l'importance de créer « *un tribunal de justice permanent qui constituerait une garantie pour l'intégration* » (*El País*, 9.12.98, Uruguay). Les autres pays membres n'ont malheureusement pas soutenu cette proposition. De fait, c'est le *Protocole de Brasilia*, adopté en 1991 et entré en vigueur le 24 avril 1993 qui est chargé de la résolution des controverses. Ce dernier prévoit la constitution d'un groupe de juristes au prestige reconnu lorsque les différends apparus entre les pays ne peuvent être résolus par des négociations directes. La résolution des conflits entre pays signataires du *Traité d'Asunción* est également régie par une annexe au traité établissant que les litiges devront faire l'objet de négociations directes pour leur règlement.

Il faut donc avouer qu'il est assez difficile de s'y retrouver entre les multiples normes et décisions du Mercosur, qui sont non seulement inconnues du simple citoyen mais, pire, de la plupart des acteurs de l'intégration. Cette approche « interétatique » ou « intergouvernementale » et le caractère embryonnaire des secrétariats risquent même, à terme, de constituer non seulement un obstacle à la consolidation et à l'approfondissement de la construction communautaire mais également au bon fonctionnement de l'union douanière dans la mesure où elle ne permet pas une gestion au jour le jour des conflits engendrés par l'ensemble des échanges intra-communautaires.

« Depuis l'entrée en vigueur du Mercosur, les « petits » conflits commerciaux entre entreprises se sont multipliés : par exemple blocage de marchandises à la frontière dû à un excès de zèle d'un douanier, incertitude sur le montant d'un droit de douane, interprétations divergentes des règles d'origine, etc. La courte histoire du Mercosur montre qu'il n'est pas rare que le conflit remonte directement au Ministre compétent qui essaie de résoudre sur-le-champ le cas avec son homologue étranger, ce qui s'explique en partie par l'espacement des réunions officielles du Mercosur (une fois par trimestre), qui ne permet pas une gestion au jour le jour des conflits engendrés par les échanges intra-communautaires. Les particuliers ou entreprises d'un Etat-membre lésés par les normes communautaires, ou qui en contestent l'application, peuvent s'adresser aux autorités (Ministère des affaires étrangères) de leur pays d'origine. Celles-ci, après examen de la demande, peuvent, mais les Traités n'en font pas une obligation, les « élever » à la C.C.M.¹⁰. Selon les termes du Protocole de Brasilia sur la résolution des différends, les litiges peuvent ensuite être soumis à un tribunal arbitral composé d'un expert par pays. Alors que depuis le 1^{er} janvier 1995 plus de 200 plaintes ont été présentées à la C.C.M., un seul litige opposant une entreprise uruguayenne à l'Etat argentin est arrivé au niveau du tribunal arbitral. L'Argentine et l'Uruguay ont d'ailleurs conclu un arrangement avant la réunion des experts. » (Bonnet, 1997 : 18).

En effet, l'obligation prévue par l'article 40 du *Protocole d'Ouro Preto* de mettre en œuvre les normes adoptées par le C.M.C. est peu respectée et le processus « d'internalisation » des normes communautaires est source de confusion.

Si, en Europe, la constitutionnalité a créé dans chaque pays l'idée d'un Etat limité dans ses pouvoirs, prêt à accepter une réduction démocratique de son mandat en faveur d'institutions supranationales, ces conditions n'existent pas dans le Mercosur. L'absence d'une culture politique de droit constitutionnel dans les mœurs et dans la pratique se fait sentir. Le besoin n'est donc pas de créer de nouveaux instruments constitutionnels ou juridiques mais de savoir comment renforcer l'application de la loi et des décisions, face à une carence manifeste de

¹⁰ En 1996, l'Argentine a transmis à la C.C.M. cinquante cinq plaintes concernant des obstacles tarifaires ou non tarifaires aux importations (dont trente-sept contre des mesures brésiliennes), le Brésil vingt et une, le Paraguay six et l'Uruguay quatre.

volonté politique. Il s'agit de renforcer la supranationalité, sans toutefois remettre fondamentalement en cause l'interétatisme.

A ce niveau, le *Programa de acción del Mercosur hasta el año 2000*, qui laissait espérer quelques changements, n'a connu aucun aboutissement.

« **Programa de acción del Mercosur hasta el año 2000, 20.06.1995.**

[...] *Le Conseil du Marché commun décide* : [...]

1. Consolidation et perfectionnement de l'union douanière. 1.3. Le développement juridico-institutionnel.

La nouvelle structure institutionnelle consacrée par le Protocole de Ouro Preto entrera en vigueur le 15/12/95 et renforcera le processus d'intégration permettant que se mette en place avant l'an 2000, une nouvelle réflexion sur les besoins institutionnels du Mercosur, conséquence de l'évolution de l'union douanière et de la marche vers le Marché commun.

1.3.1. Le domaine juridictionnel.

L'objectif de ce thème est de commencer à mettre en place des études permettant de développer et de revoir le système actuel de résolution de controverses du Mercosur afin que la structure institutionnelle de ce dernier suive l'évolution de l'union douanière.

1.3.2. Fonctionnement des institutions.

D'ici l'année 2000 devra être évaluée l'évolution du processus d'intégration afin de voir s'il convient de déterminer de nouvelles modalités de fonctionnement pour les divers organes du Mercosur. [...] » (Notre traduction).

Cette situation n'est pas sans conséquence au niveau linguistique. Comme son nom l'indique, le G.T.E.P.L. joue un rôle d'expert mais nullement de décideur. Or, nous avons vu que, depuis 1997, aucune des recommandations du G.T.E.P.L. n'a suivi le cheminement institutionnel prévu par les textes. Il existe un réel problème de liaison entre experts et décideurs qui empêche toute légitimation des propositions de politiques linguistiques.

Compte tenu de ce bilan, est-il possible de parler d'aménagement linguistique du Mercosur ? Certes, le simple fait que des questions non commerciales commencent à être évoquées au niveau mercosurien peut d'ores et déjà être considéré comme une avancée et constitue la preuve d'un changement de mentalité : le thème des langues n'est plus occulté. Cela dit, pour le moment, il nous semble utopiste de parler ne serait-ce que de « politiques linguistiques mercosuriennes ».

Il ne s'agit bien sûr pas de comparer la situation multilingue européenne avec celle du Marché commun du Sud où seules deux langues officielles cohabitent et dont les habitants n'auraient qu'à apprendre l'anglais pour s'ouvrir à la communication mondiale. Comme nous l'avons souligné dans notre première section, le concept de « politiques linguistiques » est même difficilement applicable aux situations linguistiques officielles sud américaines, exception faite de celles comportant des préceptes constitutionnels relatifs aux langues autochtones. Cela dit, on constate, après plus de dix ans de fonctionnement, qu'aucune véritable politique des langues n'a encore vu le jour.

Conclusion

Comme le souligne Edward T. Hall (1979 : 8), « *l'avenir dépend de la faculté que l'homme aura de transcender les limites des cultures individuelles* ». La problématique présentée par l'anthropologue nous a intéressée parce qu'elle est au centre du débat relatif à la construction de l'identité mercosurienne : dépasser les limites de sa propre culture, s'ouvrir à d'autres mondes, d'autres langues.

Si tout au long de l'époque moderne, l'Amérique latine s'est constituée en un ensemble d'Etats nationaux fragmentant l'espace latino-américain, les tentatives de construction

d'ensemble régionaux tel que le Mercosur, pour ne citer que lui, partent en revanche d'une perspective totalement différente. En favorisant le rapprochement des Etats, elles remettent en cause la notion de frontières et la notion d'Etats-nations, qui deviennent dès lors multiculturels. La problématique dans laquelle s'inscrit la diversité mercosurienne et, de fait, l'aménagement linguistique régional, touche donc à la fois à la pluralité linguistique et à la reconnaissance sociopolitique de la notion de diversité. Les compétences linguistiques des Mercosuriens auront beau augmenter, il n'en reste pas moins que chaque langue est, d'abord, le signe de l'identité d'un groupe. Or connaître la langue d'un groupe n'assure pas forcément la compréhension mutuelle. De fait, pour assurer la pluralité linguistique, il n'est pas suffisant de prôner la nécessité d'apprendre d'autres langues que l'anglais ou d'en faciliter la diffusion, il faut également et d'abord préparer le terrain et éduquant les Mercosuriens à la citoyenneté régionale avec tout ce qu'elle comporte de diversité. L'idée que le sentiment d'appartenance au Mercosur est contenu en germe dans chaque culture nationale est donc une pure fiction. De fait, pour le moment, l'identité multiculturelle mercosurienne n'existe encore qu'à l'état de projet.

A ce stade, il importe d'insister une fois encore sur le fait que dans une politique de la langue, la loi n'est pas tout même si l'approche législative qui constitue l'assise principale de la politique linguistique est d'une importance déterminante. La loi définit le statut d'une langue face aux autres langues. Elle proclame les droits linguistiques fondamentaux en matière d'usage de cette langue, déclaration qui, dans l'esprit du législateur, sert de référence à l'interprétation des autres articles de la loi. Elle explicite ce statut et ces droits en définissant les règles d'usage de cette langue (et, incidemment, de celui des autres langues) dans tous les domaines publics susceptibles d'influencer son statut et son usage.

L'approche sociale doit prendre la relève de l'approche législative sans évidemment en réduire l'importance et permettre la mise en place de politiques linguistiques fondées sur la concertation. Dans le cadre du Mercosur, elle doit contribuer à créer un environnement en langue espagnole ou portugaise dynamique, accueillant et attrayant, qui puisse influencer les choix et les comportements linguistiques de tous les citoyens tout en leur donnant un sentiment d'appartenance commun.

Ajoutons que pour que l'aménagement linguistique soit véritablement efficace et contente le plus grand nombre, il nous semble important de faire converger au maximum les intérêts de chacun en mettant en place un système de liaison verticale permettant une plus grande adéquation entre attentes des citoyens (en bas) et objectifs des pôles de décision (en haut) et horizontale afin de se doter de tous les outils pouvant rendre possible cette adéquation (école, médias, entreprises, etc.).

La structure en réseau¹¹ est en l'occurrence à opposer à la structure pyramidale (sur les modèles nationaux) qui prévaut encore dans le système régional mercosurien. Le Marché commun est cogéré et les Etats membres n'abandonneront pas de sitôt leurs prérogatives. Les organes mercosuriens ont donc avant tout un rôle de coordination. Or, dans la notion de

¹¹ Le réseau peut se définir d'un point de vue sociologique comme un modèle de communications et de relations. Dans le sens d'une approche de développement communautaire, on peut dire que les réseaux communautaires sont essentiellement des organisations populaires. Il souligne que leur croissance dépend de la viabilité de projets locaux autonomes et que la question de direction locale et d'autonomie est essentielle à leur utilité et à leur raison d'être. Dans ce sens, la communauté est le réseau, c'est-à-dire qu'une communauté est d'abord et avant tout sociale. Dans le même ordre d'idée, il convient d'insister sur la dimension humaine en parlant du réseau communautaire comme d'un regroupement de gens qui reconnaissent le besoin de stimuler le développement au sein de la communauté. Les réseaux d'apprentissage communautaires sont des structures et des systèmes contrôlés par la communauté dont l'objectif est de favoriser le développement communautaire et d'améliorer la vie de ses membres en soutenant et en encourageant l'apprentissage à vie. Pour être efficaces, les réseaux d'apprentissage communautaires doivent fonctionner à l'intérieur d'une communauté bien délimitée géographiquement qui se définit aussi comme une communauté d'intérêt.

coordination, il y a l'idée d'une parité des structures ou des personnes coordonnées (chaque Etat membre est l'égal de son voisin) et par conséquent les structures hiérarchisées provoquent inmanquablement de graves dysfonctionnements. C'est donc le réseau, structure plate, organisée autour d'un centre, qui doit s'imposer à tous les niveaux du Marché commun.

Au centre du réseau politico-administratif mercosurien, il n'y aurait pas, bien entendu, de pôle exécutif (*cf.* la Commission européenne), puisque le Marché commun en est dépourvu du fait de son fonctionnement, mais des organes de liaison. Puis en cercles concentriques autour de ce cœur, on trouverait les groupes structurés constitutifs de la société mercosurienne : Etats membres, partis politiques, associations, société civile dans sa diversité. Pour lier ces diverses parties entre elles, il y aurait des flux : d'information, de communication, d'échanges (de gens, de savoir-faire, de techniques, etc.), d'argent, etc.

Le réseau, les flux d'informations qu'il permet et l'absence de hiérarchisation qui le caractérise, constituent autant de conditions pour rendre plus transparents les organes du Mercosur et ceux des Etats-membres. Le réseau apparaît également comme le seul moyen de connecter le plus grand nombre de citoyens aux organes mercosuriens. Enfin, la structure en réseau apporterait certaines solutions aux problèmes liés à la diversité culturelle intrinsèque au Mercosur, ainsi qu'aux conflits d'intérêts qui la paralysent aujourd'hui.

A ce titre, sans doute ne serait-il pas inutile de relancer le débat sur le système de concertation intergouvernementale adopté par le Marché commun, dont le résultat le plus fréquent est une pratique constante qui consiste à ne prendre aucune décision, à n'entamer aucune action susceptible d'être interprétée comme une ingérence dans la pleine compétence des Etats-membres.

On peut certes penser que le Mercosur ne constitue qu'une alliance entre Etats nationaux qui gardent la plénitude de leur souveraineté politique au service de leur identité et de leurs intérêts nationaux mais qui s'unissent pour obtenir des avantages économiques déterminés (idée amplement justifiée par le système de fonctionnement institutionnel et d'intégration des normes adopté par le Marché commun). Toutefois, il nous semble que si le Marché commun se limite à cet objectif, les intérêts nationaux risquent de rentrer, tôt ou tard, en conflit.

En effet, comme le souligne Fernando Abrúccio (1999 : 29) :

« Le Mercosur doit revoir les mécanismes par lesquels il prétend créer un marché commun. Bien que les objectifs établis par le Traité d'Asunción – ayant permis la création du Mercosur en 1991 – soient clairs, les instruments devant permettre de les atteindre ne sont plus d'actualité et ne sont plus adaptés à la conjoncture régionale actuelle. [...] Les politiques adoptées dernièrement par les pays du bloc montrent le besoin de créer un nouveau cadre institutionnel. Le Brésil, en entamant des négociations isolées avec les pays de la Communauté andine, et l'Argentine, en réclamant des mesures antidumping contre le Brésil auprès de l'O.M.C., mettent en danger la notion même d'union douanière. » (Notre traduction).

L'existence du Mercosur suppose, à notre avis tout du moins, une certaine dose de supranationalité afin de pouvoir véritablement mettre en place une identité régionale, ce qui ne serait pas faire preuve d'ingérence à partir du moment où on aurait pu mettre en place un principe commun partagé.

Pour finir, rappelons que les politiques de langues sont rarement faites de décisions purement linguistiques, notamment lorsqu'il s'agit de planifier le statut d'une d'entre elles. L'identification d'un problème linguistique est souvent la réponse à l'articulation d'objectifs plus généraux. De même, si une partie des décisions est centrée sur l'aménagement de la ou des langue(s) nationale(s), le statut des langues et parlers locaux, l'enseignement de ces derniers, les échanges internationaux d'enseignants de langue, etc., qui sont souvent le fait des pouvoirs publics, il y a un nombre beaucoup plus important d'activités, dont certains aspects seulement sont linguistiques et qui appartiennent souvent au domaine privé. Il s'agit donc de mettre en relation des instances multiples allant jusqu'au niveau des familles et des individus.

Si les politiques linguistiques doivent être mises en place sur le mode du partenariat « vertical » (de l'Etat à la société civile), elles doivent, pour être vraiment efficaces, également être menées sur le mode du partenariat « horizontal », notamment quand, comme dans le cas du Mercosur, l'un des objectifs visés est l'expansion de deux langues – l'espagnol et le portugais – hors de leurs frontières.

Nous insistons particulièrement sur ce point car nous avons pu constater que, jusqu'à présent, les tentatives de politiques linguistiques menées par les Etats en présence et par le Mercosur lui-même étaient presque uniquement fondées sur la politique d'enseignement des langues considérées. L'enseignement des langues tient, il est vrai, une place de choix dans la mise en place des politiques linguistiques mais il ne s'agirait pas pour autant de laisser de côté leurs autres vecteurs, à savoir les industries culturelles, les médias et les entreprises. Comme le rappelle Louis Porcher (1996 : 10) :

« L'important consiste ici à souligner qu'une politique linguistique véritable s'attache à faire converger ces quatre forces et non pas à laisser chacune d'entre elles aller son chemin, ni à confisquer l'action globale au profit d'un seul de ces paramètres. »

Dans le cadre de notre recherche, il est important de s'interroger sur le rôle de l'éducation et de savoir dans quelle mesure l'école est à même d'œuvrer dans le domaine linguistique (Chareille, 2001). Il convient également de se demander comment, à l'aube de la création du Mercosur, dans une région où la circulation des biens et des personnes est destinée à s'accroître, les zones d'influence doivent être redistribuées, l'éducation et la recherche doivent faire de la maîtrise des langues une priorité particulière pour les intérêts publics et privés, nationaux, régionaux et locaux, collectifs et individuels. Il s'agit de comprendre pourquoi, malgré un désir affiché de plurilinguisme et la nécessité d'une intégration régionale impliquant de plus en plus une généralisation de la réciprocité linguistique, les systèmes éducatifs des pays membres et associés au Mercosur continuent inlassablement à entretenir l'omniprésence de l'anglais.

Il est également intéressant de constater qu'au même titre que l'éducation, les industries de la culture et les médias, véritables outils de diffusion des langues, sont directement concernés par l'aménagement linguistique du Mercosur et du Chili (Chareille, 2001). La culture passe dès maintenant par plusieurs canaux et modes de communication : supports écrits et électroniques, rassemblements, événements, spectacles, télévision, jeux interactifs, réseaux, etc., se constituant, en quelque sorte, en école virtuelle. Toutefois, en ouvrant leurs portes aux médias étrangers, les Etats concernés ouvrent également leurs portes à d'autres cultures. L'évolution des télécommunications et la diffusion des vidéos et de la télévision satellitale facilitent le contact avec d'autres langues, stimulent du même coup le développement d'une certaine forme de concurrence linguistique en créant la nécessité de connaître et d'utiliser des langues étrangères. Cette tendance favorise surtout les plus grandes langues, celles qui deviennent langues de communication internationale, et en première place, l'anglais. Mais en même temps, nous voyons se dessiner une tendance contraire.

Il ne faut pas non plus oublier d'étudier les rapports existant entre régionalisation des marchés nationaux (travail, consommation et industrie) et diffusion des langues (Chareille, 2001). Il convient, pour ce faire, d'analyser l'ensemble des échanges linguistiques qui se déroulent dans des domaines directement touchés par le processus de régionalisation, de manière à déterminer les contraintes qui les modèlent et les régulent, et à faire apparaître la dynamique des transformations touchant les demandes en formations linguistiques mais aussi en normalisation terminologique.

Enfin, il nous semble fondamental de nous interroger sur les actions menées par la Péninsule ibérique avec d'un côté l'Espagne, qui, selon toute vraisemblance, voit dans la

création du Mercosur une occasion unique de pénétration linguistique au Brésil¹², et de l'autre, le Portugal, dont les politiques linguistiques ne semblent pas s'être beaucoup modifiées depuis la mise en place du Mercosur puisqu'il mène surtout des actions de coopération linguistique en contexte plus ou moins homoglotte *via* la présence de deux centres culturels au Brésil et d'un centre de langue récent à Buenos Aires.

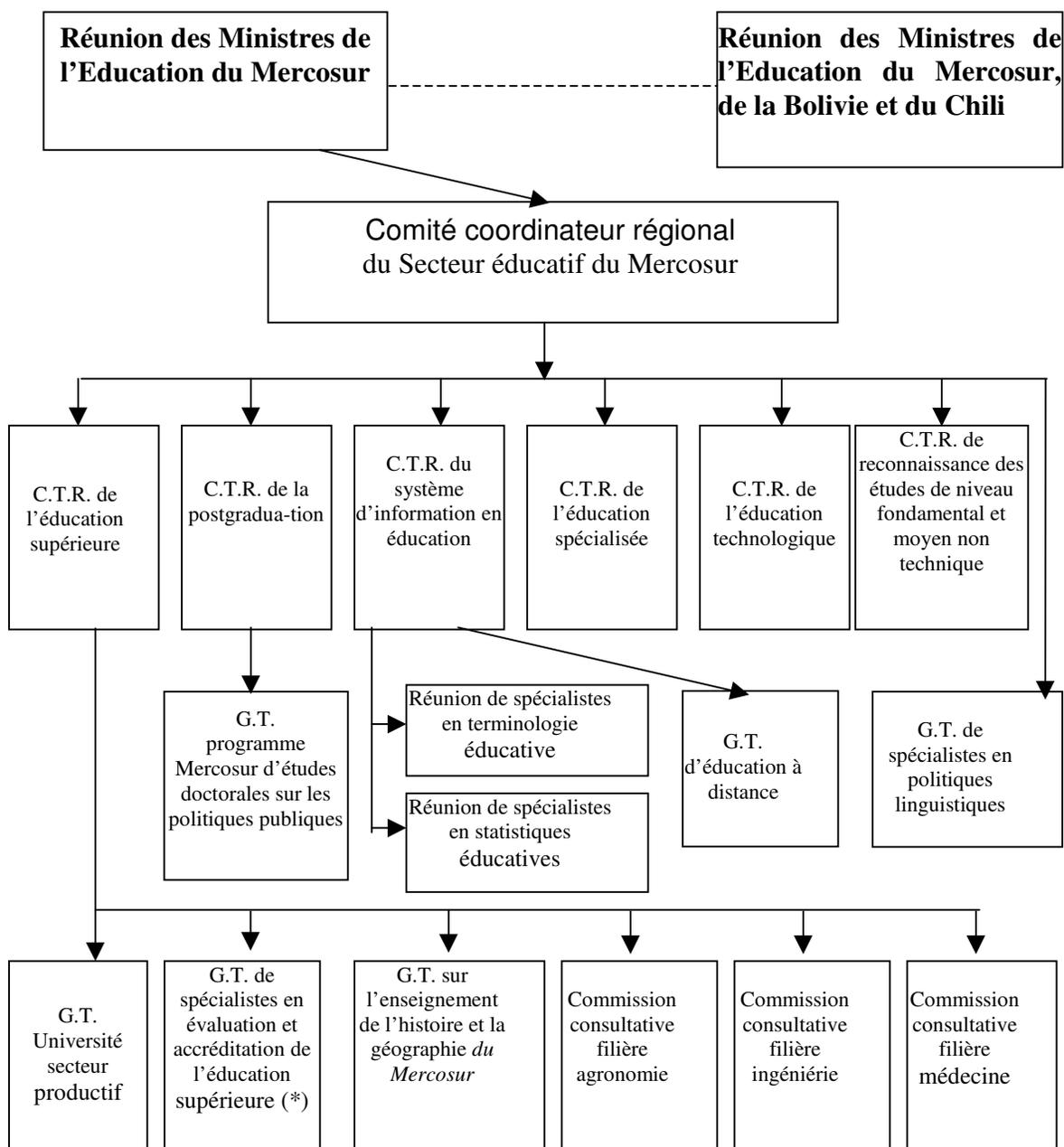
Bibliographie.

- A.S.D.I.F.L.E., 1996, *Les cahiers de l'A.S.D.I.F.L.E. n°7 « Les Politiques linguistiques »*, Actes des 15^e et 16^e rencontres (Paris, janvier 1995 – Montpellier, septembre 1995), Paris.
- ABRUCCIO F., 1999, « Mercosur busca bases institucionales sólidas » in *La Gazeta mercantil latinoamericana*, Montevideo–Uruguay, 27 de junio–03 de julio de 1999, p. 29.
- Actes des X^e S.E.D.I.F.R.A.L.E., 1997, Cochabamba–Bolivie.
- BARBER B., 1998, « Culture Mc World contre démocratie » in *Le Monde diplomatique*, août 1998, Paris, pp. 14-15.
- BATAILLON C., DELER J.-P. et THERY H. (sous la direction de R. BRUNET), 1991, *Géographie universelle : l'Amérique latine*, Hachette-Reclus, Paris.
- BERNARDI C. (sous la direction d'A. BONNEFOY), 8 décembre 1998, *L'incorporation des normes du Mercosur dans les législations internes des Etats-membres*, Services d'Expansion économique en Argentine, D.R.E.E., Buenos Aires.
- BERTOLOTTI V., BROVETTO C., GABBIANI B. y ORLANDO V., 1996, *Español del Uruguay para universitarios brasileños*, Instituto de Lingüística de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la Universidad de la República / Unión Latina, Montevideo.
- BLOOMFIELD L., 1970, *Le langage*, Payot, Paris.
- BONNEFOY A., octobre 1997, *Le Mercosur*, Services d'Expansion économique en Argentine, D.R.E.E., Buenos Aires–Argentine.
- BOURDIEU P., 1982, *Ce que parler veut dire : l'économie des échanges linguistiques*, Fayard, Paris.
- BRETON A. (dir.), 1998, *Langues et bilinguisme, les approches économiques*, Ministère du Patrimoine canadien, collection « Nouvelles perspectives canadiennes », Ottawa.
- CHAREILLE S., 1997, *Statut du français en Uruguay à la fin des années 1990 : raisons du déclin*, Mémoire de D.E.A., Université de Mont-Saint-Aignan – U.F.R. D.E.S.C.I.L.A.C., Rouen, 390 p.
- CHAREILLE S., 2001, *Aménagement linguistique et constitution d'un ensemble régional : le cas du Mercosur (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) et du Chili*, Mémoire de Thèse de Doctorat en deux volumes, Université PARIS III–La Sorbonne Nouvelle – Ecole normale supérieure de Lettres et Sciences humaines de Lyon.
- Comisión Económica para América Latina, 1997, *La Brecha de la Equidad: América Latina, el Caribe y la Cumbre Social*, C.E.P.A.L., Santiago de Chile.
- Comunidad Económica Europea, España, Portugal, países de Centroamérica y Grupo de Contadora, *Proceso de San José*, San José de Costa Rica, 28-29 de septiembre de 1984.

¹² Notamment depuis l'initiative parlementaire rendant obligatoire l'enseignement de l'espagnol dans le cycle secondaire soit quelques cinquante millions d'apprenants ne nécessitant pas moins de deux cent mille enseignants

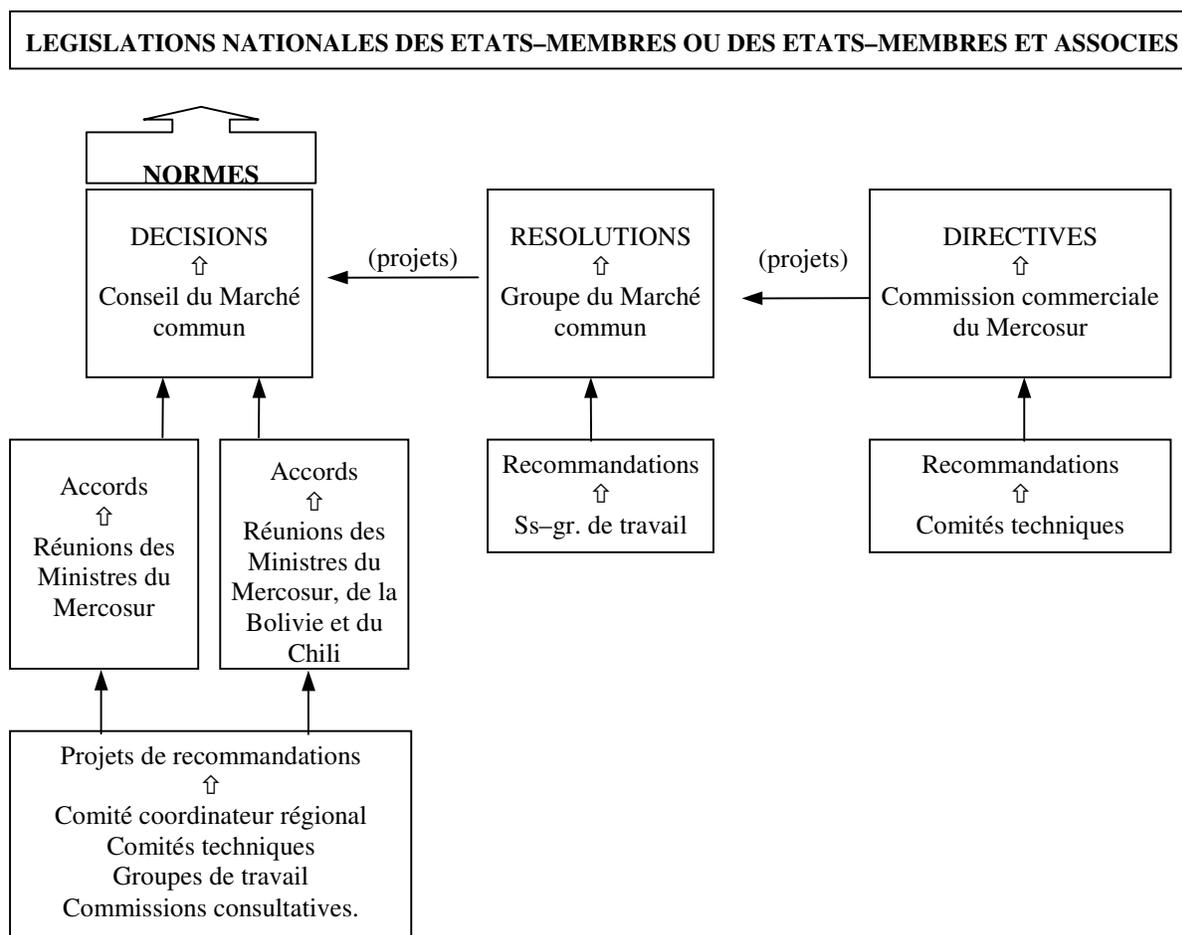
- Consejo del Mercado Común del Sur / Comisión de las Comunidades Europeas, 29 de mayo de 1992, *Acuerdo de Cooperación Interinstitucional*, Santiago de Chile.
- COUDRY P., FONTAO DO PATROCINIO E., 1997, *Fala Brasil. Português para estrangeiros*, Pontes, Campinas.
- DABENE O., noviembre 1995, « L'intégration régionale en Amérique latine : le Mercosur », *Les études du C.E.R.I.* n°8, Fondation nationale des sciences politiques, Paris.
- DUFRESNE J., 1995, « Langue et identité », in extrait du site Internet de L'Agora : <http://agora.qc.ca>.
- Embajada de España en Brasil, Consejería de Educación y Ciencia, junio 1998, *Datos y cifras. Informe sobre la enseñanza del español en Brasil*, Embajada de España en Brasil, Brasilia.
- FERGUSON C., 1959, « Diglossia » in *Word* vol.15, U.S.A., pp. 325-340.
- HALL E. T., 1979, *Au-delà de la culture*, les Editions du Seuil, collection Points, Paris.
- JUCQUOIS G., 1991, « La diversité linguistique européenne » in *La linguistique* n°27, Paris.
- LABOV W., 1976, *Sociolinguistique*, les Editions de Minuit, Paris.
- LAPIERRE J. W., 1988, *Le pouvoir politique et les langues*, Les Presses Universitaires de France, Paris.
- MERCOSUR / C.M.C. / DEC N°9/95, 20 de junio de 1996, *Programa de acción del Mercosur hasta el año 2000*, Buenos Aires.
- MERCOSUR / C.M.C. / DEC. N°13/98, 10 de diciembre de 1998, *Plan trienal y metas del sector educacional*, Rio de Janeiro.
- MERCOSUR / G.M.C. / RES. N°37/98, 16 de septiembre de 1998, *Traducción de la normativa mercosur*, Porto Alegre.
- MERCOSUR / Ministros de Educación y Culto, 13 de diciembre 1991, *Protocolos de intenciones*, Brasilia.
- MERCOSUR / República de Bolivia, 1996, *Acuerdo de complementación económica Mercosur-Bolivia*, La Paz.
- MERCOSUR / República del Chile, marzo de 1996, *Acuerdo de complementación económica Mercosur-Chile*, Santiago de Chile.
- MERCOSUR, 17 de diciembre de 1991, *Protocolo de Brasilia para la solución de controversias*, Brasilia.
- MERCOSUR, 17 de diciembre de 1994, *Protocolo Ouro Preto : Protocolo adicional al Tratado de Asunción sobre la estructura institucional del Mercosur*, Ouro Preto.
- MERCOSUR, 26 de marzo de 1991, *Tratado de Asunción : tratado para la constitución de un mercado común entre la República argentina, la República federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República oriental del Uruguay*, Asunción.
- TILLY C., 1992, *Les révolutions européennes 1492-1992*, les Editions du Seuil, Paris.
- ZOOPI FONTANA M., 18-20 de octubre de 1995, *Informe sobre el encuentro « políticas lingüísticas para el mercosur »*, Universidade Federal de São Carlos/A.U.G.M., Curitiba.

Tableau 1 : Organigramme de la Réunion des Ministres de l'Éducation du Mercosur.



(*) Le groupe de travail des spécialistes du système régional d'accréditation et d'évaluation de l'éducation supérieure émet des propositions aux réunions conjointes entre la C.T.R. de l'éducation supérieure et la C.T.R. de postgraduation.

Tableau 2 : Création et intégration des normes du Mercosur pour les organes liés à l'aménagement linguistique.



GLOTTOPOL

Revue de sociolinguistique en ligne

Comité de rédaction : Mehmet Akinci, Sophie Babault, André Batiana, Claude Caitucoli, François Gaudin, Normand Labrie, Philippe Lane, Foued Laroussi, Benoit Leblanc, Fabienne Leconte, Dalila Morsly, Clara Mortamet, Alioune Ndao, Gisèle Prignitz, Richard Sabria, Georges-Elia Sarfati, Bernard Zongo.

Conseiller scientifique : Jean-Baptiste Marcellesi.

Rédacteur en chef : Claude Caitucoli.

Comité scientifique : Claudine Bavoux, Michel Beniamino, Jacqueline Billiez, Philippe Blanchet, Pierre Bouchard, Ahmed Boukous, Louise Dabène, Pierre Dumont, Jean-Michel Eloy, Françoise Gadet, Marie-Christine Hazaël-Massieux, Monica Heller, Caroline Juilliard, Suzanne Lafage, Jean Le Du, Jacques Maurais, Marie-Louise Moreau, Robert Nicolai, Lambert Félix Prudent, Ambroise Queffelec, Didier de Robillard, Paul Siblot, Claude Truchot, Daniel Véronique.

Comité de lecture : constitué selon le thème du numéro sous la responsabilité de Claude Caitucoli