

UNION EUROPÉENNE / MERCOSUR : UN ENGAGEMENT À L'ÉPREUVE DU TEMPS

PAR
Christophe VENTURA
Chercheur à l'IRIS

Juin 2018

Note de conjoncture réalisée par l'IRIS pour le compte de l'Agence française de Développement.

Les analyses et conclusions de cette note sont formulées sous la responsabilité de son auteur. Elles ne reflètent pas nécessairement le point de vue de l'Agence française de Développement.

NOTE DE CONJONCTURE



Depuis 1995, l'Union européenne (UE) et les pays membres du Marché commun du Sud (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay¹) sont engagés dans un processus, long et chaotique, de négociation en vue de l'adoption d'un traité de libre-échange, un « accord d'association bi-régional » dans le vocabulaire de la Commission européenne².

Ces discussions ont formellement démarré en 1999 avec l'adoption d'un accord-cadre interrégional de coopération Communauté européenne-Mercosur. Ce dernier identifie quatre principaux champs de coopération entre les deux blocs. Dans le domaine commercial, il s'agit d'avancer vers une « libéralisation progressive et réciproque des échanges » (intensification des échanges agricoles, industriels et de services, abaissement des barrières douanières, adoption de cadres normatifs harmonisés, promotion des investissements, fluidification de l'accès aux marchés - y compris publics -, cadres de convergences en matière de droit de la propriété intellectuelle et de règles d'origine des marchandises, etc.). Dans le domaine de la coopération économique, il s'agit d'identifier des périmètres d'intérêts mutuels : énergie, transports, télécommunications, technologies de l'information, protection de l'environnement. L'accord prévoit également une action de l'UE en faveur du renforcement de l'intégration du Mercosur en fonction des objectifs et demandes de ce dernier (soutien institutionnel et technique). D'autres domaines de coopération font enfin partie de l'accord : éducation, formation, connaissance culturelle, lutte contre la criminalité organisée et le narcotrafic.

MERCOSUR/UNION EUROPÉENNE : CHIFFRES CLÉS

Le Mercosur représente pour l'UE un marché de 260 millions de consommateurs.

L'UE est le premier partenaire commercial du Mercosur (21,8 % du commerce total du bloc sud-américain en 2016). En revanche, le Mercosur ne représente que 2,4 % du commerce de l'UE (2016).

L'UE est le premier investisseur dans le Mercosur (387 milliards d'euros en 2014). Les investissements de ce dernier au sein de l'UE sont eux estimés à 115 milliards d'euros (2014).

Montant des exportations de l'UE vers le Mercosur : 41,5 milliards d'euros (2016).

Montant des exportations du Mercosur vers l'UE : 40,6 milliards d'euros (2016).

Principaux produits exportés par le Mercosur : produits agricoles, boissons et tabac (24%), produits végétaux, soja, café (18%), viande et produits animaliers (6%).

Principaux produits exportés par l'UE : machines (28%), équipements transports (17%), produits chimiques et pharmaceutiques (24%).

Source : Commission européenne (<http://ec.europa.eu/trade/policy/countries-and-regions/regions/mercosur/>)

¹ La Bolivie a signé un premier protocole d'adhésion en 2012, puis un nouveau en 2015 (en cours). Pour sa part, le Venezuela (devenu membre en 2012) a été suspendu de ses droits de membre le 1^{er} décembre 2016.

² Ces derniers concernent les domaines commerciaux, tarifaires et « non tarifaires », la coopération économique, technique, sécuritaire, ou tout autre domaine d'intérêt commun entre les parties.

RECONFIGURATION DE L'ORDRE COMMERCIAL INTERNATIONAL, REDÉPLOIEMENT DU MERCOSUR VERS LES MARCHÉS MONDIAUX

Depuis la signature de cet accord-cadre, les négociations Mercosur/UE ont connu de nombreux revirements. En cause, les différends commerciaux récurrents entre les parties (questions agricoles et protection des marchés, politiques d'investissement et de propriété intellectuelle, réglementations commerciales, normes, etc.), l'hétérogénéité politique, économique et commerciale du Mercosur, un bloc composé de membres aux normes, pratiques et stratégies différentes, parfois même divergentes entre eux et avec les pays tiers, ainsi que la distanciation relative des gouvernements de gauche sud-américains avec l'Union européenne pendant les années 2000. En effet, ces derniers ont donné priorité au développement de relations commerciales et géopolitiques prioritaires avec la Chine et les puissances dites « émergentes », qui ont structurellement diversifié l'écosystème commercial de la région. Ainsi, **la Chine est devenue le second partenaire commercial de l'Amérique latine** - devant l'Union européenne - **et pourrait détrôner les États-Unis avant 2030**. Ces gouvernements ont également souhaité - sans succès - faire du Mercosur le point d'appui d'une intégration économique et commerciale sud-américaine tournée vers la construction d'un marché intérieur commun.

Ainsi, lancées formellement en 2000, ces négociations ont été **suspendues en 2004, relancées en 2010, de nouveau suspendues en 2012**, puis, à la faveur des changements politiques intervenus en Argentine et au Brésil en 2015 et 2016 (retour de gouvernements favorables au libre-échange et à la réinsertion accélérée de leur pays et du bloc régional dans les courants dominants du commerce international), **une nouvelle fois relancées en 2016**.

Les évolutions du contexte international jouent également un rôle déterminant dans cette reprise. **Une vaste reconfiguration des relations commerciales est à l'œuvre au niveau international** depuis l'éclatement de la crise financière de 2008 dont les conséquences durables pèsent sur l'économie mondiale. Cette crise a confirmé et accéléré **l'affaiblissement du multilatéralisme** en matière de négociations commerciales (crise de l'Organisation mondiale du commerce - OMC) tandis que de **nouvelles configurations d'accords commerciaux se sont développées**. Elles épousent les nouvelles frontières de l'économie mondiale dessinées par les « chaînes de valeur » internationales et l'évolution des concurrences interétatiques pour capter capitaux, unités productives et richesse. Dans cette perspective, ces accords s'organisent selon des formes bilatérales, bi-régionales ou méga-régionales.

Dans ce contexte, l'orientation de l'administration Trump aux États-Unis en matière commerciale constitue une expression « dure » de ces évolutions en cours, celle d'une première puissance mondiale en déclin relatif qui cherche à freiner son affaiblissement économique et commercial, notamment face à la Chine. En proclamant « Make America Great Again », le président des États-Unis souhaite désormais imposer des relations commerciales internationales caractérisées par l'unilatéralisme, la promotion d'un bilatéralisme sous domination américaine, la limitation ou la fin des négociations multilatérales et méga-régionales contraignantes pour les intérêts états-uniens et, **à l'endroit des pays latino-américains, par l'organisation d'une répression commerciale** comme le révèle la renégociation actuelle de l'Accord de libre-échange des Amériques (Aléna) ou les décisions de taxer les importations d'acier et d'aluminium. Ces dernières affectent particulièrement le Brésil, second exportateur d'acier aux États-Unis après le Canada.³

Face à ces développements qu'ils condamnent, l'Union européenne et la Chine se positionnent désormais en « championnes » de la promotion du libre-échange mondial et de la lutte contre les tendances protectionnistes dans les relations commerciales internationales. Elles opposent, notamment la Chine, la vision d'un autre « ordre commercial international ».

C'est dans ce contexte qu'il convient de situer l'accélération des négociations Mercosur/UE. La **combinaison de facteurs internationaux** (reconfiguration du commerce international dans un contexte de tensions interétatiques, de « guerres commerciales » selon les mots de Donald Trump et de montée des conflits géopolitiques) et de **facteurs politiques régionaux** en Amérique du Sud explique la dynamique en cours. Il s'agit dans ce dernier cas du retour au pouvoir de gouvernements de droite - notamment en Argentine et au Brésil qui dirigent le Mercosur - qui renouent avec une conception de leur croissance nationale basée sur les exportations vers les marchés mondiaux et qui cherchent, par nécessité, à consolider et diversifier leurs partenariats, notamment face aux incertitudes nord-américaines.

Pour les pays du Mercosur, la conjoncture est propice à la réalisation de ces objectifs. Les exportations du bloc ont ainsi profité de regain du commerce international en 2017 (+4,7 % selon l'OMC) après avoir subi cinq années de baisse consécutive. **Ainsi, ces exportations, essentiellement agricoles, ont augmenté de 13,8%**. L'Argentine et le Brésil misent sur les perspectives de continuité de cette tendance (l'OMC table sur une

³ Sur ces sujets, lire Christophe Ventura, « L'Amérique latine suspendue à l'arrivée de Donald Trump », février 2017 et « Transition géoéconomique en Amérique latine », mai 2017. Notes de conjoncture réalisées par l'IRIS pour le compte de l'AFD : <https://www.afd.fr/fr/lamerique-latine-suspendue-larrivee-de-donald-trump> et <https://www.afd.fr/sites/afd/files/2018-01/recherche-afd-transition-geo-economique-amerique-latine.pdf>

croissance du commerce mondial de 4,4 % en 2018). Dans le même temps, **les quatre pays membres ont multiplié les initiatives bilatérales visant à accélérer la levée des obstacles commerciaux intra-zone** (facilitation des réglementations pour les investisseurs, révision d'accords bilatéraux entre pays pour renforcer les flux commerciaux et d'investissements⁴, accords en matière douanière et de marchés publics).

Parallèlement, le bloc est désormais investi dans trois grandes négociations internationales (outre celle engagée avec l'UE) en vue d'établir des accords de libre-échange. Le rapprochement avec l'**Alliance du Pacifique** (Chili, Colombie, Mexique, Pérou) **constitue la priorité du Mercosur.** Les deux sous-ensembles régionaux disposent désormais d'une « feuille de route » commune devant déboucher sur un accord d'intégration commerciale. Dans cette perspective, quinze réunions de haut niveau ont eu lieu entre les deux parties entre 2016 et 2017 auxquelles se sont ajoutées de multiples rencontres bilatérales entre les différents pays des deux blocs visant à rénover et renforcer leurs accords commerciaux et douaniers.

Depuis fin 2016, les pays du Mercosur ont également engagé une négociation avec ceux - Islande, Liechtenstein, Norvège et Suisse - **de l'Association européenne de libre-échange** (*European Free Trade Association-EFTA* en anglais). En 2017, des discussions ont enfin démarré avec le **Canada**.

Dans le même temps, **le bloc sud-américain a relancé sa diplomatie avec plusieurs pays ou blocs avec lesquels il dispose déjà d'accords ou de projets d'accords** en vue de les rénover ou de les relancer (pays de l'**Association des nations de l'Asie du Sud-Est - Asean**⁵, **Australie, Corée du Sud, Inde, Israël, Japon, Liban, Maroc, Nouvelle-Zélande, Tunisie**)⁶. En 2017, le président argentin Mauricio Macri a également affirmé souhaiter un accord **Mercosur/Chine**.

ÉTAT DES NÉGOCIATIONS ET PERSPECTIVES

Ainsi, l'UE et le Mercosur ont intensifié, dès 2016, leur dialogue en vue de relancer le processus de négociation. **Le 11 mai 2016, les deux parties faisaient connaître leurs nouvelles offres** (tarifs douaniers et échéances d'application des réductions par

⁴ Argentine/Brésil, Argentine/Paraguay, Argentine/Uruguay, Brésil/Paraguay, Brésil/Uruguay, Paraguay/Uruguay.

⁵ Birmanie, Brunei Darussalam, Cambodge, Indonésie, Laos, Malaisie, Philippines, Singapour, Thaïlande, Vietnam.

⁶ « Informe Mercosur n°22 : renovando la integracion », INTAL-BID, décembre 2017, (<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8781/Informe-MERCOSUR-No-22-renovando-la-integracion.pdf?sequence=1&isAllowed=y>).

contingent de produits et de services ⁷, cadres pour la facilitation et la sécurisation des investissements, marchés publics, règles d'origine et de propriété intellectuelle, etc.). Entre octobre et décembre 2017, dix réunions bi-régionales (groupes de travail spécifiques ou rencontres ministérielles) ont été organisées pour finaliser une nouvelle version de l'accord.

Dès juillet 2016, un nouveau texte faisait accord, sauf sur trois questions déterminantes toujours en discussion : agriculture, propriété intellectuelle et « *indications géographiques* » (appellations d'origine contrôlées). Selon les données de l'Institut pour l'intégration de l'Amérique latine et de la Caraïbe (INTAL) de la Banque interaméricaine de développement (BID), l'offre 2016 du Mercosur couvrait 87% de son commerce vers l'UE (contre 71% en 2004). Pour sa part, celle de l'UE couvrait 93,3 % de son commerce vers le bloc sud-américain (contre 99,7 % en 2004)⁸.

Bien que le texte de l'accord en discussion ne soit pas public, les désaccords sont connus et régulièrement documentés par la presse. Plusieurs réunions entre délégations de haut niveau des deux entités se sont tenues depuis le début de l'année 2018, dont la dernière à Bruxelles (24-27 avril), sans aboutir. **Selon les protagonistes, l'objectif est pourtant de déboucher sur un accord définitif avant juin, date de la fin de la présidence *pro-tempore* du Paraguay du Mercosur.** Il s'agirait ici de finaliser un accord avant que ne débutent au Brésil, durant l'été, les prémices d'une campagne présidentielle (prévue en octobre) aux développements incertains tandis que le géant sud-américain traverse une crise démocratique intense et inédite depuis le retour à la démocratie en 1988.

Plusieurs points durs subsistent dans les discussions. Ils concernent essentiellement les ajustements réciproques à consentir en matière de degré d'ouverture des marchés (volumes, progressivité des baisses douanières selon les marchandises et services), ainsi que les questions de règles d'origine et de propriété intellectuelle. Ainsi, sont toujours en négociation :

- **Le relèvement de l'offre de l'UE pour ses importations de viande bovine** (à près de 100 000 tonnes par an avec exonération progressive de taxes – sujet de controverse en France), de sucre (100 000 tonnes) ou d'éthanol (sept millions d'hectolitres) en provenance du Mercosur **en échange d'assouplissements réglementaires et tarifaires de ce dernier** permettant l'augmentation des

⁷ Dans le projet d'accord entre les parties, les réductions des droits de douane s'organisent selon les types de marchandises et de services et selon des calendriers qui s'étirent entre la notion d'« abaissement immédiat » à d'autres, compris entre trois et quinze ans dans l'offre du Mercosur, et entre quatre à dix ans dans celle de l'UE.

⁸ « Los futuros del Mercosur », INTAL-BID, mars 2017, (<https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/8172/Los-futuros-del-Mercosur-Nuevos-rumbos%20de-la-integracion-regional.pdf>).

exportations européennes de lait (sujet de crispation au sein du Mercosur qui dénonce la politique de subvention de l'UE des producteurs européens), de fromages, de vins ou d'**automobiles** (autre sujet de polémique dans le Mercosur qui exige qu'une partie importante de la production soit alors effectuée et assemblée en son sein – **c'est notamment la position du Brésil**),

- **les exigences de Bruxelles en matière de normes sanitaires et phytosanitaires**, sur lesquelles il n'existe pas d'harmonisation, ni de politique de contrôle et de certification commune entre pays du Mercosur,
- **la reconnaissance** par ce dernier des « **indications géographiques** » - AOP - d'une centaine de produits européens (filères fromage, vin et spiritueux notamment) qui interdiraient aux producteurs sud-américains d'appeler leurs fromages et vins « camembert », « brie », « Bordeaux », etc.

D'autres sujets sont également à l'ordre du jour. L'UE souhaite que le Mercosur réduise le nombre de marchandises incluses dans ses listes de produits qui bénéficieront d'une réduction de droits de douane à 12 et 15 ans. Elle souhaite également que les pays du Mercosur adhèrent aux mêmes traités internationaux en matière de droit de la propriété intellectuelle⁹ afin de sécuriser les entreprises européennes et les investisseurs quant à la protection de leurs droits devant les tribunaux en cas de litige.

UN AVENIR INCERTAIN ?

L'accord en vue entre les deux entités suscite de nombreuses réactions hostiles. En Europe, les filières agricoles - notamment les éleveurs - en France, en Irlande ou en Allemagne s'inquiètent de l'arrivée massive des produits du Mercosur moins chers sur le marché unique et dénoncent un différentiel qualitatif en matière de normes sanitaires et phytosanitaires entre les produits européens et sud-américains.

Dans les pays membres de ce dernier, de nombreuses voix s'élèvent, notamment au sein des secteurs patronaux et industriels, contre un accord jugé toujours trop « *asymétrique* » et « *déséquilibré* » en faveur des Européens. Selon ces derniers, il mettrait en danger les fragiles et peu compétitives industries locales. Ils souhaitent des « *clauses de développement industriel national* » permettant de conserver des outils de protection de la production et de l'emploi face aux entreprises européennes. Ils exigent également la fin des subventions européennes à la production agricole, la restriction des

⁹ L'Argentine, le Paraguay et l'Uruguay ne sont pas signataires des traités Patent Law Treaty (PLT) et Patent Cooperation Treaty (PCT). Le Brésil, lui, est signataire du PCT mais pas du PLT.

accès européens aux marchés publics locaux (au nom du développement industriel national), des mesures qui interdisent la « triangulation commerciale » des entreprises européennes (mécanisme par lequel des entreprises transnationales contournent les droits de douane d'un pays A en déclarant l'origine de production d'un bien dans un pays B avec lequel le pays A dispose d'un accord de libre-échange) et la non-extension du droit de propriété intellectuelle.

Quant à eux, **de nombreux mouvements sociaux et syndicats paysans sud-américains dénoncent un accord qui bénéficierait « aux grandes entreprises du Nord et aux élites agro-exportatrices du Mercosur »** et enfermerait les économies du bloc dans un modèle de développement « extractiviste » et « reprimarisé » (centré autour de l'agrobusiness), destructeur pour l'environnement, l'agriculture et les droits sociaux. Ce faisant, ces acteurs accusent les négociateurs de préparer **un accord qui affectera la souveraineté alimentaire et nationale des pays sud-américains et renforcera leur dépendance aux pays du centre de l'économie mondiale**. Ils soulignent également qu'un accord promouvant l'extension des droits de propriété intellectuelle à de nouveaux domaines (semences, pharmacie) détruira l'agriculture paysanne et les possibilités de production et d'importation de médicaments génériques¹⁰.

L'accord UE/Mercosur connaîtra-t-il d'autres rebondissements après sa conclusion ? Les secteurs mobilisés contre lui continueront à se faire entendre tandis que le scénario politique sud-américain s'annonce imprévisible. Les coalitions dominantes au sein des gouvernements seront soumises à de fortes pressions dans les mois (élection présidentielle au Brésil) et années à venir (Argentine et Uruguay en 2019).

C'est durant cette séquence incertaine que l'accord devra être pourtant ratifié par les parlements nationaux de chaque pays impliqué au sein de l'UE et du Mercosur. Ce processus peut durer deux ans. C'est seulement alors que l'accord entrera en vigueur et que commenceront à se mettre en place ses multiples dispositifs et les réductions de droits de douane selon les différents paliers prévus (de zéro à quinze ans selon les produits et services). ■

¹⁰ Déclaration du réseau Alianza Biodiversidad, « 12 razones por las que decimos NO al Acuerdo de Libre Comercio MERCOSUR – Unión Europea », 28 février 2018, (<https://www.alainet.org/es/articulo/191198>).

UNION EUROPÉENNE/MERCOSUR : UN ENGAGEMENT À L'ÉPREUVE DU LONG TERME

PAR

CHRISTOPHE VENTURA / CHERCHEUR À L'IRIS

JUIN 2018

NOTE DE CONJONCTURE RÉALISÉE PAR L'IRIS POUR LE COMPTE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT

LES ANALYSES ET CONCLUSIONS DE CETTE NOTE SONT FORMULÉES SOUS LA RESPONSABILITÉ DE SON AUTEUR. ELLES NE REFLÈTENT PAS NÉCESSAIREMENT LE POINT DE VUE DE L'AGENCE FRANÇAISE DE DÉVELOPPEMENT.

© IRIS

Tous droits réservés

INSTITUT DE RELATIONS INTERNATIONALES ET STRATÉGIQUES

2 bis rue Mercœur

75011 PARIS / France

T. + 33 (0) 1 53 27 60 60

contact@iris-france.org

@InstitutIRIS

www.iris-france.org