

## UE-MERCOSUR : vers un accord d'association subrégional ? Bilan, enjeux et perspectives.\*



© Crédit photo REUTERS Andrea Comas

Par Jérémie None\*\*

L'entrée de l'Espagne et du Portugal dans la Communauté Economique Européenne (CEE), les avancées démocratiques et la reprise économique en Amérique Latine et Caraïbes (ALC) sont autant de facteurs propices à un rapprochement entre l'Union européenne et l'ALC dans les années 1980 et 1990.

Créé le 26 mars 1991 par le Traité d'Assomption, le Marché Commun du Sud (Argentine, Brésil, Paraguay et Uruguay) suscite rapidement l'intérêt du « vieux continent ». En témoigne la volonté affichée des deux parties de maintenir un dialogue constant lors de la réunion ministérielle entre la CEE et le Groupe de Rio en avril 1991 au Luxembourg.

Depuis lors, la relation entre ces deux processus d'intégration régionale<sup>1</sup> aux liens historiques,

politiques, économiques et culturels intenses a progressé à des rythmes divers. Elle n'est toutefois pas parvenue à ce jour à l'objectif ambitieux d'un accord d'association subrégional

Cet article visera à faire écho à la décision de relance des négociations en mai 2010 à Madrid.

Il s'interrogera à l'aube du VIIème sommet UE-ALC de mai 2012 sur la faisabilité de la conclusion du pilier commercial.

*L'UE et le MERCOSUR  
sont liés par des liens  
historiques, politiques,  
économiques et culturels  
intenses.*

Dans cet esprit, il dressera tout d'abord un bilan historique de la relation UE-MERCOSUR. Il s'attachera ensuite à mentionner les enjeux autour des négociations actuelles. Ce faisant, il mettra en

évidence les défis à surmonter et les bénéfices potentiels. Puis, il veillera à étudier les perspectives possibles en analysant les opportunités et les menaces. Enfin, des pistes de réflexion seront esquissées.

<sup>1</sup> Le MERCOSUR présente des caractéristiques propres à une union douanière et à une zone de libre-échange imparfaites. L'UE s'apparente à une union monétaire.

\*En partenariat avec [diploweb.com](http://diploweb.com). Diffusion initiale sur ce site en janvier 2012.

\*\*Jérémie None est Lic. en Comercio Exterior, diplômé de Sciences Po Aix et lauréat du Groupe Sup de Co - Montpellier Business School. Il a travaillé comme chargé de mission au Secrétariat général des affaires européennes - Premier ministre et est l'auteur d'une publication intitulée : "Análisis descriptivo y comparativo de dos procesos de integración regional: UE-MERCOSUR - 90 proposiciones para profundizar la construcción y la integración". Buenos Aires : Universidad de Belgrano, 2010, 140 p.

## Une histoire commune non sans vicissitudes

Les conversations officielles engagées entre la CEE et le MERCOSUR donnent lieu en 1991 à la création d'un Comité Consultatif Conjoint d'Assistance Technique et Institutionnelle. Elles débouchent en 1992 sur la souscription d'un Accord de Coopération Institutionnel. En 1995, est signé l'Accord Cadre Interrégional de Coopération à Madrid dans le cadre de l'article 24 du GATT. Son objectif final est d'établir : « *une association interrégionale de caractère politique et économique fondée sur une coopération politique renforcée, sur une libération progressive et réciproque de tout le commerce (...) et sur la promotion des investissements et l'approfondissement de la coopération.* ».

En juin 1999, les Présidents des pays du MERCOSUR et de l'UE réaffirment leurs engagements à Rio de Janeiro. Ils se déclarent par ailleurs favorables au lancement de négociations au regard de la « photographie » des relations commerciales.

Établi par l'Accord de 1995, le Conseil de Coopération décide de la mise en place d'un Comité des Négociations Birégionales (CNB) à Bruxelles en novembre 1999. La première réunion du CNB se tient à Buenos Aires en avril 2000. Sont définis et constitués, dans le cadre du pilier commercial, les principes généraux, les objectifs et trois groupes techniques pour aborder les différents thèmes de l'agenda. Douze autres CNB suivent jusqu'à la suspension des négociations en octobre 2004<sup>2</sup>.

En dépit de ce ralentissement, la priorité stratégique d'établir un accord d'association bi-régional ambitieux et équilibré est réaffirmée. Il en est ainsi lors des sommets UE-MERCOSUR à Vienne en 2006 et à Lima en 2008.

Des échanges informels sont initiés au niveau technique dès 2009. Les réunions à Buenos Aires et à Bruxelles en mars et avril 2010 s'avèrent fructueuses. Elles conduisent à la relance des négociations lors du VI<sup>ème</sup> sommet UE-ALC à Madrid en mai 2010. Sept nouvelles sessions du CNB ont eu lieu depuis.

Le processus de négociation a mis en lumière les nombreux enjeux qui sous-tendent la conclusion possible d'un accord d'association UE-MERCOSUR. Analysons à présent les défis à relever et les avantages à en tirer pour les deux blocs économiques.

### Des défis à surmonter...

Les principales pierres d'achoppement observées en octobre 2004 ont trait aux stratégies de négociation<sup>3</sup> ainsi qu'aux préoccupations de part et d'autre sur les offres d'accès aux marchés.

Le MERCOSUR en appelle à une offre plus équilibrée. Il juge en effet l'interprétation de l'UE<sup>4</sup> de l'article XXIV du GATT comme une sorte d'échappatoire. Celle-ci viserait à exclure la libéralisation de biens sensibles (agricoles et agro-industriels). Il fait remarquer sur le volet agricole l'absence de prise en compte des suppressions des droits spécifiques et des subventions agricoles européennes. Il plaide en outre en faveur d'un traitement réciproque strict pour certains produits industriels (chaussures et textiles). Il souhaite enfin que l'ouverture du marché européen aux fournisseurs de services professionnels mérite un meilleur examen.

L'UE constate aussi des asymétries dans les négociations. Elle juge pour sa part insuffisants la couverture de l'offre, le rythme de dégrèvement et le niveau des droits de douane. Elle met aussi l'accent sur le caractère imparfait de l'union douanière qui peut entraîner un double encaissement du tarif extérieur commun (TEC).

D'autres inquiétudes ont été perçues depuis la reprise officielle des négociations. Elles concernent des questions diverses telles que la propriété intellectuelle et les normes sanitaires et phytosanitaires. Les impacts négatifs sur les secteurs automobiles et de l'agriculture ont été soulignés respectivement par le MERCOSUR et l'UE.

Une étude d'impact de la Commission européenne de juillet 2011 permet d'éclairer ce dernier point. Elle fait état d'une balance européenne du commerce extérieur agricole déficitaire de 5,2 milliards d'euros vis-à-vis du MERCOSUR. De

*Suspendues depuis octobre 2004, les négociations ont été relancées en mai 2010 à l'occasion du VI<sup>ème</sup> sommet UE-ALC à Madrid.*

<sup>2</sup> La réunion ministérielle de novembre 2003 à Bruxelles avait fixé un nouveau plan de travail et un calendrier de réunions visant à conclure les négociations à cette date qui coïncidait avec le renouvellement de la Commission européenne.

<sup>3</sup> Lire à ce propos : Graciella, MOLLE, *Negociación MERCOSUR-Unión Europea*, Revista del Centro de Economía Internacional N°11, 05/2008.

<sup>4</sup> L'UE considère que l'offre remplit les critères du terme « pour l'essentiel » de l'article si elle concerne au moins 90% du commerce de la période de référence.

plus, elle souligne une diminution de 1,6 % du revenu agricole européen moyen. Elle évoque enfin la menace pesant sur 33 000 emplois par an soit environ 0,4 % des emplois agricoles européens.

Une meilleure prise en considération des asymétries constitue le dernier défi majeur à relever. De fait, l'UE a le double de la population du MERCOSUR. Elle représente un tiers de sa superficie. Ses exportations vers le MERCOSUR, son huitième partenaire commercial, ont été en 2010 de l'ordre de 3 %<sup>5</sup> de ses ventes totales. Tandis que celles du MERCOSUR vers l'UE, son premier partenaire commercial, s'élèvent à 20,6 %. Ces relations commerciales s'apparentent au traditionnel schéma centre-périphérie. 87,8% des exportations de l'UE vers le MERCOSUR concernent des produits manufacturés. Alors que 74,8 % de ses importations depuis le MERCOSUR sont des produits primaires.

### ...aux bénéfices potentiels

Parmi les profits, figurerait tout d'abord celui symbolique d'établir le premier accord d'association entre a minima deux unions douanières.

Sa concrétisation donnerait lieu à la création d'un espace d'intégration économique imposant. Il le serait aussi bien par le marché potentiel qu'il engloberait (750 millions de consommateurs) que par les échanges commerciaux qu'il pourrait engendrer (plus de 84 milliards d'euros par an selon le CESE<sup>6</sup>).

L'accord serait globalement un atout en termes de création d'emplois et de croissance eu égard aux conclusions des études d'impact de juillet 2011. S'il est ambitieux, les PIB de l'UE et du MERCOSUR augmenteraient respectivement de 0,2 % et de 0,3 %.

De surcroît, il entraînerait une hausse des exportations pour les deux parties d'environ 4,5 milliards d'euros par an. Il conférerait également à l'UE un avantage concurrentiel certain alors qu'une lutte d'influence croissante est amenée à s'exercer dans cet espace. Bloc en forte croissance, le MERCOSUR n'est en effet pas lié à ce jour par un accord préférentiel avec les principaux rivaux de l'UE.

*Un accord entre les deux blocs économiques serait le premier entre a minima deux unions douanières.*

Selon les conclusions d'une étude de la Commission européenne d'avril 2011, il augmenterait enfin nettement au niveau sectoriel les exportations de l'industrie européenne (de 67,6% à 105,4% selon les différents cas de figure) et celles du secteur des services (de 19,7 % à 52,5 %)<sup>7</sup>.

Bien que prometteurs, ces chiffres ne savent emporter une adhésion totale tant l'environnement influence les négociations.

### Vers un ballet perpétuel...

En 2011, la tendance générale des observateurs avisés a été au pessimisme. Un manque d'« oxygène politique » est perceptible selon Félix Peña. Il contraste avec l'enthousiasme manifesté par les présidences temporaires espagnoles et argentes lors du sommet de Madrid.

Il est la conséquence de faits produits depuis mai 2010 : gestion en priorité de l'UE de la crise des dettes souveraines, mesures protectionnistes, positions divergentes d'Etats membres de part et d'autre, défense des secteurs sensibles accentuée sous l'influence de certains lobbyings à l'approche d'élections présidentielles.

A ces freins d'ordre politique s'ajoutent de sérieux retards voire des blocages partiels observés au niveau technique. Il en est ainsi pour les thèmes suivants : mesures sanitaires et phytosanitaires, propriété intellectuelle hors indications géographiques, facilitations des échanges et questions connexes au niveau douanier et développement durable.

Les dernières menaces à ne pas négliger sont enfin de type commercial. La perte de vitesse du projet de Zone de Libre-Échange des Amériques (ZLEA) peut influencer tout d'abord négativement sur la dynamique des négociations UE-MERCOSUR. L'UE n'est en effet plus soumise à la concurrence des États-Unis dans le Cône Sud. Par ailleurs, la chancellerie argentine s'est fait l'écho d'un autre risque en décembre 2011. À défaut d'un accord à l'échelle subrégionale, l'UE pourrait privilégier des accords bilatéraux avec les plus petits pays du MERCOSUR (Paraguay et Uruguay). En témoigne l'exemple de la Colombie et du Pérou, États membres de la Communauté andine, qui ont conclu des accords d'association avec l'UE en mai 2010.

Malgré ces menaces, il n'est pas raisonnable de

<sup>5</sup> DG COMMERCE, *Mercosur - Trade Statistics*, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/>, 10/06/2011.

<sup>6</sup> COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, *Avis du CESE sur le thème « Vers un accord d'association UE-MERCOSUR : la contribution de la société civile organisée »*, 15/06/2011.

<sup>7</sup> LE FIGARO, *Les avantages d'un accord UE-Mercosur*, 29/04/2011.

somber dans la tentation fataliste, car des avancées sont constatées et des opportunités détectées.

...ou un « tango ambitieux » ?<sup>8</sup>

De manière générale, des motifs de satisfaction ont été soulignés sur le plan technique. La Déclaration des deux parties à l'issue du XXIII<sup>ème</sup> BNC de novembre 2011 en fait état. Les progrès sur les textes réglementaires de l'Accord bi-régional se traduisent par la finalisation du texte sur les principes généraux de mesures antidumping, droits compensateurs et sauvegardes ; règles d'origine ; services et investissement, douanes et questions connexes.

Plus spécifiquement, des évolutions ont été remarquées à l'aune des préoccupations de l'UE de 2004. Il en est ainsi de la volonté politique du MERCOSUR de perfectionner son union douanière. Durant la réunion de San Juan d'août 2010, le Conseil du Marché Commun (CMC) a en effet décidé d'approuver l'élimination graduelle du double encaissement du TEC à partir de 2012. La volonté de mettre en place un mécanisme de distribution de la rente douanière et un code douanier<sup>9</sup> a également été entérinée. De la même manière, le MERCOSUR a confirmé son ambition générale de satisfaire la condition de l'amplitude de l'offre de l'UE.

La réalisation d'un tel projet incluant deux autres piliers (dialogue politique et coopération au développement) constituerait une avancée diplomatique majeure pour les deux parties. Elle favoriserait leur rayonnement politique et économique alors que prend forme un Partenariat Transpacifique en Asie-Pacifique. Elle serait également une vitrine utile pour promouvoir leurs intérêts stratégiques globaux communs : multilatéralisme, intégration régionale et développement durable.

Un accord d'association UE-MERCOSUR serait aussi judicieux en matière géopolitique. De fait, il consoliderait le partenariat stratégique de l'UE avec le Brésil, puissance émergente membre éminent des BRICS.

De nombreuses opportunités pourraient s'offrir enfin aux entreprises européennes à l'approche de la prochaine Coupe du Monde de football et des Jeux Olympiques de 2016. L'accès aux marchés publics pourrait en faire partie à condition que les discussions techniques soient accélérées sur ce volet.

Examinons pour conclure les facteurs clés de succès à réunir.

### Pistes de réflexion

La volonté politique et l'audace technique sont les premières conditions sine qua non. De même, il est fondamental de parvenir à un résultat équilibré, équitable et harmonieux. Celui-ci devra découler d'un dialogue « *franc et transparent* » notamment sur les secteurs sensibles, comme l'a rappelé François Fillon à São Paulo le 15 décembre 2011.

Le degré d'ambition de l'accord pourrait résider en outre dans sa faculté à dépasser la relation traditionnelle centre-périphérie. José Manuel Quijano en appelle dans cette perspective à la mise en place d'un « *système de transfert de technologie et d'innovation* ». Il plaide aussi en faveur de l'utilisation de leviers au développement régional.

Conformément à ce dernier point, il est nécessaire d'approfondir la prise en considération des asymétries existantes tant entre les deux blocs qu'à l'intérieur de ces derniers.

La Commission Économique pour l'Amérique Latine et les Caraïbes (CEPALC) recommande à cet effet un renforcement des programmes de coopération régionale de l'UE. Celui-ci pourrait avoir lieu par exemple lors de la prochaine phase d'AL-INVEST. Il s'avérerait précieux pour accompagner les exportateurs du MERCOSUR à remplir les exigences de l'UE en matière de « *qualité, de spécifications techniques et d'aspects sanitaires et phytosanitaires* »<sup>10</sup>. La coopération européenne pourrait également concentrer ses efforts sur la création et la consolidation d'alliances entrepreneuriales bi-régionales.

Tous ces éléments devront être examinés avec acuité à l'aube du prochain sommet UE-ALC de mai 2012 à Santiago du Chili.

*La volonté politique,  
l'audace technique, un  
dialogue franc et  
transparent, la capacité à  
dépasser la relation  
centre-périphérie, la prise  
en considération des  
asymétries sont autant de  
FCS.*

<sup>8</sup> Inspiré de l'article d'Yves BOURDILLON : LES ÉCHOS, *Bruxelles et le Mercosur entament un tango ambitieux*, 20/09/2010.

<sup>9</sup> A noter que l'application de ces décisions ne sera cependant pas immédiate puisqu'elle dépend in fine de la ratification des parlements nationaux.

<sup>10</sup> CEPALC, *En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, <http://www.cepal.org/cgi-bin/getProd.asp?xml=/publicaciones/xml/0/43260/P43260.xml&xsl=/comercio/tpl/p9f.xsl&base=/comercio/tpl/top-bottom.xsl>, 04/2011.

Certains, tels qu'Antonio Tajani, vice-président de la Commission européenne en charge de l'industrie et de l'entrepreneuriat, remarquent que cette échéance pourrait constituer une « *date clé* »<sup>11</sup> en vue d'un possible accord. D'autres, estiment a contrario que l'accord est encore « *très immature* »<sup>12</sup> et que « *rien de substantiel* »<sup>13</sup> ne peut être espéré jusqu'à juin 2012 en raison des prochaines élections présidentielles françaises.

De quoi méditer, douze ans après le début des négociations officielles, sur une citation inspirée d'Alfred de Musset : « *À trop badiner avec l'accord, il risque de fuir pour toujours !* »

---

<sup>11</sup> EXPANSIÓN, *Tajani dice que Europa tiene puertas abiertas para inversión latinoamericana*, <http://www.expansion.com/agencia/efe/2011/12/16/16796079.html>, 16/12/2011.

<sup>12</sup> PÁGINA12, *Una negociación comercial en el freezer*, <http://www.pagina12.com.ar/diario/economia/2-182577-2011-12-03.html>, 03/12/2011.

<sup>13</sup> CRONISTA, *Admiten en Europa falta de avances en la negociación con el MERCOSUR*, <http://www.cronista.com/economiapolitica/Admiten-en-Europa-falta-de-avances-en-la-negociacion-con-el-Mercosur-20111205-0014.html>, 05/12/2011.

## Bibliographie complémentaire

- CARLOS, ÁLVAREZ, *Unión europea América Latina y el Caribe - El alcance del MERCOSUR*, Foreign Policy Edición Argentina - Archivos del Presente N°47, 2008
- FERNANDO GONZÁLEZ, GUYER, *Los acuerdos UE/MERCOSUR: Balance y perspectivas del MERCOSUR respecto al proceso de asociación con la Unión Europea* extrait de *Acuerdos Unión Europea / América Latina - El diseño de la asociación estratégica birregional*, CELARE, 02/2005
- JORGE REMES, LENICOV, *Profundizar las relaciones entre la Unión europea y América Latina*, Foreign Policy Edición Argentina - Archivos del Presente N°40, 2006
- JOSÉ MANUEL, QUIJANO, *El MERCOSUR 20 años después* extrait de *MERCOSUR 20 años*, Centre de Formation pour l'Intégration Régionale (CEFIR), 2011
- JOSÉ MANUEL, QUIJANO, *En el camino de la asociación UE/MERCOSUR* extrait de *La Unión Europea, América Latina y el Caribe : 10 años de asociación estratégica*, Centre Latino-Américain pour les Relations avec l'Europe (CELARE), 11/05/2010
- En busca de una asociación renovada entre América Latina y el Caribe y la Unión Europea*, CEPAL-AECID, 04/2011
- La asociación estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe: un compromiso común*, SEAE, 2008

CENTRE D'ÉCONOMIE INTERNATIONALE, MINISTÈRE DES RELATIONS EXTÉRIEURES ET CULTES,

<http://www.cei.gov.ar/>

COMITÉ ÉCONOMIQUE ET SOCIAL EUROPÉEN, <http://www.eesc.europa.eu/>

DG COMMERCE, MERCOSUR, <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/regions/mercosur/>

FELIX, PEÑA, <http://www.felixpena.com.ar/>.

INSTITUT POUR L'INTEGRATION DE L'AMERIQUE LATINE ET CARAÏBES,

<http://www.iadb.org/es/intal/intal,1081.html>

PARLEMENT DU MERCOSUR, <http://www.parlamentodelmercosur.org/>

PARLEMENT EUROPEEN, <http://www.europarl.europa.eu/>

SEAE, MERCOSUR, [http://eeas.europa.eu/mercosur/index\\_fr.htm](http://eeas.europa.eu/mercosur/index_fr.htm)

SECRETARIAT DU MERCOSUR, <http://www.mercosur.int/>

SICE:TRADE POLICY DEVELOPMENTS: MERCOSUR-EU, <http://www.sice.oas.org/>

SYSTEME ÉCONOMIQUE LATINO-AMERICAIN ET DES CARAÏBES, <http://www.sela.org/view/index.asp?ms=258>

Les opinions exprimées et les arguments avancés dans cette publication demeurent l'entière responsabilité de l'auteur-e et ne reflètent pas nécessairement ceux de l'Observatoire des Amériques ou des membres du Centre d'études sur l'intégration et la mondialisation (CEIM).