



Les enjeux des traités de libre-échange : le cas de l'accord Union Européenne – Mercosur

25 novembre 2019

Résumé :

Les Accords commerciaux sont de plus en plus remis en question en Europe et ailleurs. Ce phénomène est-il passager ou est-il là pour durer ?

Est-ce que l'Accord de Libre-Échange entre l'Union-Européenne et le Mercosur (Brésil, Argentine, Paraguay et Uruguay) dont la négociation a duré 20 ans, constitue une menace pour les producteurs français ? Qui seront les gagnants et les perdants si cet Accord était ratifié par tous les parlements des pays de l'Union Européenne et du Mercosur ?

Les intervenants invités à débattre le sujet durant cette table ronde ont apporté des réponses à ces questions et évalué les avantages et les désavantages pour l'Europe et les pays d'Amérique latine de négocier de tels accords.

Intervenants :

Vera CHIODI, Maître de Conférence en Économie à la Sorbonne et à l'IHEAL

Valentina DELICH, Professeur et chercheur à FLACSO-Argentina

Christophe VENTURA, Directeur de recherche à l'IRIS

Celia HIMELFARB, Maître de conférence en Économie internationale à Sciences Po Grenoble

Modératrice : **Geneviève des RIVIÈRES**, ancien ambassadeur du Canada au Pérou, en Bolivie, en Colombie et en Algérie

Le 28 juin 2019, la Commission Européenne et les pays membres du Marché Commun du Sud (MERCOSUR) se sont entendus sur un accord de principe. Cet aboutissement de 20 ans de négociations entre les deux régions institutionnalise en un moment historique la relation commerciale et de coopération entre l'Union Européenne (UE) et le MERCOSUR (Argentine, Brésil, Paraguay, Uruguay).

Mais alors que les échanges commerciaux bilatéraux actuels entre les deux blocs se chiffrent déjà à 88 milliards d'euros par an pour les biens et à 34 milliards d'euros pour les services¹, faisant de l'UE le premier partenaire commercial du MERCOSUR, situant le MERCOSUR à la dixième place parmi les principaux partenaires commerciaux de l'UE et que la signature d'un accord de libre-échange laisse entrevoir d'importantes perspectives commerciales aussi bien du côté des entreprises européennes que de celles du MERCOSUR, pourquoi sa concrétisation prend-elle autant de temps traduisant de la remise en question de l'accord ?

À l'heure où la légitimité des accords de libre-échange est, elle-même questionnée, il advient pertinent de rappeler des raisons ayant justifié au départ du rapprochement des deux parties et de faire l'état des lieux des bénéfices et des limites pour l'une et l'autre d'entre elles. Se faisant, les intervenants ont accordé une attention toute particulière aux problématiques relatives aux dimensions du secteur agricole, des règles sanitaires et phytosanitaires ainsi qu'à

¹ Commission Européenne, « Éléments essentiels de l'accord commercial UE-Mercosur », le 28 juin 2019.
URL : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/QANDA_19_3375

celles, plus globales, de la transition écologique et de la montée des protectionnismes et des populismes à l'échelle internationale.

Le 25 mai 1992 sur les bases d'une proximité culturelle, scientifique et commerciale de l'UE et du MERCOSUR, la Commission Européenne, véritable soutien du processus d'intégration en cours au sein du MERCOSUR, signe un premier accord de coopération interinstitutionnel. Destiné à permettre au MERCOSUR de bénéficier de l'expérience européenne en terme d'intégration régionale, en juin 1994, cette volonté politique se concrétise par l'établissement de trois principaux objectifs à poursuivre : approuver et soutenir le processus d'intégration du MERCOSUR ; favoriser l'intégration compétitive du MERCOSUR dans l'économie mondiale et consolider la présence européenne dans la région. L'UE établit également une stratégie en deux étapes : conclure, à court-terme, un accord-cadre interrégional de coopération ; et à plus long terme, établir une association interrégionale à caractère politique et économique avec le MERCOSUR².

En 1995, la signature de l'accord-cadre de coopération interrégionale renforce, sur le court-terme les principes de réciprocité et de communauté d'intérêts entre l'UE et le MERCOSUR. Néanmoins, c'est la construction, sur le long-terme, d'une zone d'intégration politique et économique qui, depuis 2000 et le début des négociations la concernant, se traduit par la suspension (2004 ; 2012) et la reprise (2010 ; 2016) des négociations entre les représentants respectifs.

En 2017 et alors que le processus d'intégration interrégional comptabilise d'ores et déjà quelques 39 cycles de négociations différents, la montée des nationalismes en Europe et à l'échelle internationale, corrélée à une dynamique économique et politique protectionniste et de replis national, pousse la Commission européenne à conclure un accord avant la fin de l'année 2018, volonté dont l'élection de Donald Trump aux États-Unis est l'élément déclencheur.

Le 28 juin 2019, l'accord de principe³, par lequel se concrétise cette volonté politique se rapproche davantage d'une note d'intention destinée à rendre compte des grandes lignes directrices du projet d'intégration.

Pour parvenir à un texte légal à caractère supranational, ce compromis de départ devra être soumis à une révision juridique visant à produire la version finale de l'accord. Traduite dans un second temps dans toutes les langues officielles de l'UE, les Conseil et Parlement Européen devront donner, à la majorité, leurs approbations avant que l'ensemble des membres de l'UE et les 4 congrès du MERCOSUR ne décident finalement de le ratifier.

Or, lorsque le 23 août 2019, à la veille de l'ouverture officielle du G7 à Biarritz, dans un discours officiel, le président Emmanuel Macron, en appelant à la politique environnementale bolsonariste, annonce que dans des conditions où « le président brésilien Jair Bolsonaro n'a pas respecté ses engagements climatiques » et que « dans ces conditions, la France s'oppose à l'accord MERCOSUR en l'état », on comprend toute la complexité que représente l'aboutissement d'un tel accord d'intégration. Et, ce sont aux particularismes qui constituent l'accord UE-MERCOSUR qu'il s'agit de s'intéresser si l'on souhaite entrevoir les avantages et les limites qu'il représente.

Or, la dimension double de l'accord à être, non seulement un accord de libre-échange mais aussi un accord d'association implique que, si du point de vue commercial certains avantages qui découleraient de sa mise en place sont indéniables, celle d'être un accord d'association en appelle à des dimensions autres que celles du commerce et induit certains obstacles supplémentaires.

En termes de commerce, l'accord UE-MERCOSUR est un accord équilibré et réciproque, progressif et distinct.

« Équilibré et réciproque » : l'accord prévoit une libéralisation des lignes tarifaires équivalente d'un côté comme de l'autre, et à terme, à la suppression des droits de douane sur 91% des biens exportés par les entreprises de l'UE vers le MERCOSUR, contre 92% des biens exportés par les entreprises du MERCOSUR vers l'UE.

« Progressif » : considérant les sensibilités particulières des membres, il prévoit un échelonnage de cette dynamique de libéralisation sur 10 à 15 ans, en prévoyant davantage de temps pour les membres du MERCOSUR.

² Commission européenne, "Relations Union européenne-MERCOSUR : les antécédents », 11 décembre 1995.
URL : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/MEMO_95_168

³ « New EU-MERCOSUR trade agreement : the agreement in principle", Brussels, 1 July 2019.
URL : https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/june/tradoc_157964.pdf

« Distinct » : il établit que certaines lignes de produits, dont la sensibilité diffère selon l'une ou l'autre des régions seront, à moindre échelle, soumises à la suppression de droits de douane. Par exemple, en Europe où le marché agricole est particulièrement sensible, au départ, seulement 82% des produits feront l'objet d'une suppression des droits de douane (protégeant, au moins dans un premier temps des lignes de produits telles que celles des produits laitiers ou encore des vins).

En outre, l'accord prévoit 355 Appellations d'Origine Protégée (AOP) destinées à protéger les secteurs du luxe, du textile, de la haute couture, de l'automobile ou encore de la gastronomie, du vin et du fromage, des secteurs particulièrement importants pour plusieurs économies européennes. Du côté du MERCOSUR, quoique non spécifiées par l'accord pour l'instant, 220 AOP sont prévues.

Ces mesures répondent, au moins en partie, aux inquiétudes relatives au secteur agricole européen de voir les produits agricoles locaux injustement soumis à la concurrence de produits plus compétitifs en provenance du MERCOSUR.

En outre, et du fait des principes de concurrence qui lui sont intrinsèque, l'accord prévoit la suppression des subventions européennes aux agriculteurs locaux, ce qui fragiliserait l'ensemble de la dynamique de production agricole régionale.

Toutefois, il s'agit malgré tout de préciser que l'impact négatif sur le secteur agricole serait moins important que les gains découlant des exportations industrielles et du secteur des services.

Le MERCOSUR représente le quatrième bloc commercial au monde, derrière l'Accord de Libre Échange Nord-Américain (ALENA), l'UE et le Japon mais devant la Chine, et participe à hauteur de 80% du PIB d'Amérique du sud, faisant ainsi de ses économies membres de grosses opportunités de marché pour les industries européennes.

Les entreprises européennes bénéficieront d'un accès privilégié à un marché de plus de 260 millions de consommateurs. Les exportateurs de l'UE tireront profit de la réduction progressive des droits de douane qui permettra, à terme, aux entreprises européennes d'économiser plus de 4 milliards d'euros par an⁴.

Aussi, l'élimination des droits de douane sur 91% des biens exportés par l'Europe concerne des produits industriels tels que les voitures (taxées à l'heure actuelle à 33%) ; les pièces de voiture (14% à 18%) ; les machines (14% à 20%) ; les produits chimiques (18%) ; les vêtements (35%) etc⁵.

Néanmoins, l'un des chapitres les plus ambitieux de l'accord reste celui de la sécurité alimentaire, animale et végétale, une question qui représente la « dentelle diplomatique » des négociations de l'accord UE-MERCOSUR.

S'il y a 50 ans, la problématique des Organismes Génétiquement Modifiés (OGM) relevait d'une moindre importance, on sait qu'aujourd'hui la production régionale des pays du MERCOSUR dépend en grande partie de l'utilisation d'OGM et d'autres pesticides rendant difficile des exportations de produits en adéquation avec les exigences de l'UE en termes de normes sanitaires et phytosanitaires. Notons à cet effet, qu'en 2019, le Brésil a autorisé plus de 200 nouveaux types de pesticides.

Une fois encore, les négociations sont menées ligne de produit par ligne de produit et, certaines dérogations et délais sont prévus par l'accord pour octroyer un temps d'adaptation aux membres de MERCOSUR (notamment en termes de production de soja ou de café).

Il en va d'ailleurs de même pour les questions concernant la protection de l'environnement ou celle des conditions de travail. L'accord prévoit un alignement sur les standards internationaux, visant une orientation vers un commerce juste et durable, cohérent avec les exigences environnementales, sociales et sociétales du XXIe. L'adaptation des méthodes de production nationales peut-être compliquée pour certains pays, et notamment du côté des membres du MERCOSUR.

C'est en partie pour cela que l'on parle d'un accord d'association et pas seulement d'un accord de libre-échange. Puisqu'au-delà des dimensions relatives au commerce de biens (Chapitre 1 de l'accord de principe), des règles d'origine (Chapitre 2) ou encore du fonctionnement des douanes et plus généralement de la suppression des

⁴ Commission Européenne, « Éléments essentiels de l'accord commercial UE-Mercosur », le 28 juin 2019. URL : https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/fr/QANDA_19_3375

⁵Idem

barrières physiques au commerce (Chapitre 3) - dimensions classiques traitées dans le cadre de la mise en place d'accord de libre-échange - il inclut des volets allant de celui des droits de propriété intellectuelle et des AOP (Chapitre 13) à celui du développement durable (Chapitre 14) en passant par celui de la transparence (Chapitre 15).

Pour la suite des négociations, et afin d'obtenir, comme nous l'avons déjà évoqué, la ratification du texte par les membres de l'UE et par ceux du MERCOSUR, il s'agit de continuer dans les deux sens : de la libéralisation commerciale ; et dans celui d'un alignement sur l'ensemble des standards internationaux, tout en continuant d'assurer la plus grande transparence possible et une sécurisation juridique.

Néanmoins, et à l'unanimité, les intervenants ont émis certaines réserves quant à la cohérence, aujourd'hui, d'un modèle commercial basé sur l'approfondissement d'accords de libre-échange comme celui de l'accord UE-MERCOSUR avec la transition écologique telle qu'elle est pensée au sein de l'arène internationale.

Même si l'on considère ce modèle de régionalisme comme une solution de *second best* et dont l'approfondissement doit naturellement conduire au renforcement du multilatéralisme, la logique économique, à l'arrière de l'un ou l'autre de ces modèles, promouvant l'intensification des échanges et, de fait, des mouvements de biens, de services, de capitaux et de personnes à l'échelle de la planète, apparaît naturellement incohérente avec les objectifs actuellement présentés par le G7.

Préparé pour France-Amériques par Marion Poissonnier, Chargée de communication et de la valorisation de la recherche à l'IHEAL
20 décembre 2019