

ENTRE GLOBALISATION ET REGIONALISME : LA STRATEGIE DE COOPERATION INTER-REGIONALE UNION EUROPEENNE-MERCOSUR

PAR

SEBASTIAN SANTANDER (*)

LA RÉINSERTION DE L'AMÉRIQUE LATINE
SUR LA SCÈNE INTERNATIONALE

La situation internationale et interne que les pays latino-américains accusaient durant la guerre froide empêchait leur insertion active sur la scène politique et économique internationale ainsi que tout rapprochement substantiel avec la Communauté européenne. En effet, contrainte par le bras de fer idéologique et nucléaire entre Washington et Moscou, l'Amérique latine était devenue un champ de souveraineté limitée et d'affrontements. L'écrasante majorité des pays était intégrée au système diplomático-militaire des Etats-Unis. En outre, la plupart des pays subissait des dictatures militaires souvent féroces et peu soucieuses du respect des droits de l'homme, privilégiant un modèle de développement économique tourné vers l'intérieur. A ces différents éléments est venue s'ajouter la crise de la dette des années quatre-vingt qui plongea les pays latino-américains dans une période de marasme économique-financier, dénommé « décennie perdue ». Rares étaient, par conséquent, les pays tiers qui s'intéressaient à établir des liens économiques avec cette région du monde.

Mais avec l'adoption d'un modèle de développement économique tourné vers l'extérieur et l'avènement d'une relative stabilité politique permise par la démilitarisation des rapports internationaux, la résolution de conflits internes aigus et la démocratisation des régimes politiques, l'Amérique latine avec son vaste marché intérieur et son considérable potentiel d'expansion devint en peu de temps un enjeu économique relativement attrayant aux yeux des grands centres de pouvoir économique mondiaux – confrontés au vent de la concurrence apporté par la globalisation – qui trouvent là de nouveaux débouchés. L'engouement pour cette zone dite « émergente » (1) réside surtout dans son nouveau modèle de développement qui repose sur des politiques économiques néolibérales et des accords régionaux d'intégra-

(*) Chercheur à l'Institut d'Etudes européennes de l'Université libre de Bruxelles.

(1) Christian SAUTTER, « La découverte des pays émergents », *Commentaire*, n° 76, hiver 1996-97.

tion dits « ouverts » (2). Ces politiques, toutes droites sorties du « consensus de Washington » (3) dont le but final était la réinsertion des économies dans le marché international, ont donné lieu à l'ouverture unilatérale des marchés, à une course à la privatisation d'entreprises publiques, à la déréglementation et libéralisation des activités économiques, à des politiques macro-économiques stabilisatrices pour capter l'investissement direct à l'étranger (IDE) et à une profonde réforme de l'Etat (4). Ces politiques vont coïncider avec le régionalisme ouvert des années quatre-vingt-dix : les pays, en se regroupant, dépassent les rivalités nationalistes héritées du passé et essaient ensemble de favoriser le décollage de leurs économies respectives, tel que l'illustre le Marché commun du sud (Mercosur) (5). Les accords régionaux vont alors se multiplier de façon impressionnante (6). Ces intégrations régionales entretiennent des relations économiques et, dans une certaine mesure, politiques avec d'autres continents agissant ainsi au profit du « désenclavement intercontinental » (7) de l'Amérique latine.

LE RETOUR DE L'EUROPE EN AMÉRIQUE LATINE

Les années quatre-vingt vont marquer le retour actif de la Communauté européenne sur le continent latino-américain malgré l'hostilité manifeste des Etats-Unis qui considère cette région comme sa zone d'influence. En effet, les conflits armés qui éclatent au début des années quatre-vingt en Amérique centrale vont conduire la Communauté européenne à jouer un rôle politique important en tant qu'intermédiaire. En réalité, le Traité de Rome qui institue la Communauté économique européenne en 1957 ne prévoyait de véritables relations qu'avec les anciennes colonies des Etats fondateurs, notamment avec la France. La CEE n'adressa dès lors qu'une déclaration d'intention à l'Amérique latine. La signature des Conventions de Lomé dès 1975 ne fit qu'accentuer la préférence marquée envers des régions d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (8). Mais les pourparlers qui réunissent en septembre 1984 à San José (Costa Rica) les ministres des Affaires étrangères

(2) CEPAL, « El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe », Santiago de Chili, 1994.

(3) John WILLIAMSON, *Latin American Adjustment : How Much Has Happened?*, Institute for international economics, Washington, 1990.

(4) Eduardo GANA, « Los cambios estructurales en la integración latinoamericana y caribeña », *Pensamiento Ibero-Americano*, n° 26, juillet-décembre 1994, p. 67.

(5) En signant le traité d'Asunción le 26 mars 1991, l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay décidaient de mettre sur pied le Mercosur qui naîtra formellement le 1^{er} janvier 1995 en tant que zone de libre échange semi-complète (95 % du commerce intra-régional circulent sans droit de douane) et en tant qu'union douanière imparfaite (le tarif extérieur commun couvre environ 85 % des produits commercialisés par le bloc avec des pays tiers).

(6) Cf. article au titre significatif de Philippe CHALMIN, Christian DE PERTHUIS et Guy-André KIEFFER, « Amérique latine, la fièvre de l'intégration », in *Les marchés mondiaux*, Paris, Economica, Cyclope, 1994, pp. 87-107.

(7) François THUAL, *Géopolitique de l'Amérique latine*, Paris, Economica, 1996, p. 87.

(8) Enri R. GRILLI, *The European Community and the Developing Countries*, Cambridge, Cambridge University Press, 1994.

de la CEE, de l'Espagne et du Portugal avec des représentants des pays de l'Amérique centrale afin de rétablir la paix et discuter des mesures de démocratisation sur le continent, marquent un renouveau des relations entre l'Amérique latine et la CEE.

Cette réunion a été la première de toute une série de réunions qui ont donné naissance à l'institutionnalisation d'un dialogue politique interrégional, plus connu sous le nom de Processus de San José. La Communauté voyait dans son engagement en tant qu'intermédiaire international dans la crise centre-américaine une mise à l'épreuve de sa coopération politique balbutiante qui cédera par la suite la place à la politique extérieure et de sécurité commune (PESC). Ce dialogue politique qu'entretenait la CE avec l'Amérique centrale va, avec l'adhésion de l'Espagne et du Portugal aux instances communautaires en 1986, s'étendre au reste de la région où l'interlocuteur devient le Groupe de Rio (9). L'adhésion des pays ibériques à la CE procure une nouvelle impulsion aux relations avec l'Amérique latine : le Traité d'adhésion sera accompagné d'une déclaration d'intention quant au développement et à l'intensification des relations avec l'Amérique latine. C'est notamment sous présidence espagnole ou portugaise que l'agenda extérieur communautaire va accuser une plus grande démarche volontariste en direction de l'Amérique latine, comme l'indique la signature de nouveaux accords bilatéraux et birégionaux (10).

La redynamisation des relations euro-latino-américaines se poursuit avec la signature, en décembre 1990, de la Déclaration de Rome qui engage la CE et le Groupe de Rio à une collaboration en matière non seulement de pérennité de la démocratie et de l'Etat de droit mais aussi d'appui communautaire au développement des processus d'intégration régionale latino-américains (11). Séduite par le côté ouvert, dynamique et l'étendue du marché que présente le nouveau régionalisme latino-américain, l'Union européenne signe des accords-cadres avec le Mercosur (1992), le Marché commun centre-américain (1993) et la Communauté andine (1993) qui disposent chacun d'un volet exclusivement consacré à l'appui à l'intégration régionale.

Profitant de son expérience dans le domaine de l'intégration, l'UE va progressivement faire reposer sa politique extérieure avec les pays en développement sur la logique de contacts régionaux (12). En reconnaissant les groupements régionaux comme acteurs internationaux à part entière, l'UE

(9) Le Groupe de Rio est créé en 1986 par l'Argentine, la Bolivie, le Brésil, le Chili, la Colombie, le Costa Rica, l'Equateur, le Mexique, le Paraguay, le Pérou, l'Uruguay et le Venezuela, pour traiter des problèmes politiques et de développement des relations extérieures ainsi que des questions d'intégration régionale.

(10) Celestino DEL ARELNAL, « Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997) Evolución, balance y perspectivas », *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* (Madrid), n° 1, pp. 111-138.

(11) Marcelo DE A. MEDEIROS, *La Genèse du Mercosur*, Paris, L'Harmattan, 2000, p. 443.

(12) Communication de la Commission, *Appui de la Communauté européenne aux efforts d'intégration économique régionale des pays en développement*, Bruxelles, COM (95) 219 final, 16.06.95, pp. 6-7; Report of the European Commission and World Bank Seminar, *Regionalism and Development*, Bruxelles, 02. 06.1998, pp. 32-33.

contribue tant au renforcement de leurs structures internes qu'à l'augmentation de leur pouvoir de négociation sur la scène internationale. Cette politique d'appui aux intégrations régionales s'insère dans une stratégie géo-économique et géopolitique globale. En effet, la conquête de nouveaux marchés pour les entreprises européennes mise à part, cette stratégie multirégionaliste vise également à exporter, dans un monde de plus en plus confronté à l'unipolarité et l'unilatéralisme américain, son modèle d'intégration et, par conséquent, à répandre l'influence et la vision européenne de la gouvernance globale (13). L'appui européen apporté au Marché commun du sud depuis sa création peut en témoigner (cf. *infra*).

UNION EUROPÉENNE-MERCOSUR : UNE RELATION PRIVILÉGIÉE ?

Depuis 1990, l'Union européenne a reconduit les accords bilatéraux de première et deuxième génération qu'elle avait conclus avec les pays d'Amérique du Sud durant les années soixante-dix et quatre-vingt en signant des accords bilatéraux de troisième génération avec l'Argentine, le Brésil, le Paraguay et l'Uruguay qui se distinguent des accords précédents par l'intérêt voué à l'intégration et à la coopération régionale, et par l'inclusion d'une « clause démocratique » permettant de garantir le respect des principes de base qui relèvent d'un patrimoine de valeurs communes et d'une « clause évolutive » qui donnent aux parties contractantes la possibilité de compléter et accroître leur niveau de coopération, et d'aller au-delà du seul domaine commercial (14).

L'existence de ces accords – couplée à la présence croissante des acteurs économiques européens dans la région – va favoriser, dès la création du Mercosur, le rapprochement des deux régions. En peu de temps, le Mercosur devient, avec 210 millions d'habitants et un PIB de 800 milliards de dollars le quatrième bloc commercial mondial après l'Accord de libre-échange nord-américain (ALENA), l'UE et le Japon, et se transforme en partenaire privilégié de l'UE en Amérique latine au détriment du dialogue politique qui s'était développé avec l'Amérique centrale durant les années quatre-vingt-dix. Ainsi, en avril 1991, un mois seulement après la signature du traité d'Asunción, la Commission européenne reçoit les ministres des Affaires étrangères des quatre Etats membres pour mieux prendre connaissance du nouvel espace régional.

(13) Sebastian SANTANDER et Mario TELÓ, « Le néo-régionalisme et l'UE dans le cadre de la globalisation », in Paul MAGNETTE et Eric REMACLE, *Le Nouveau Modèle européen*, vol. 2, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, 2000.

(14) « Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo », *Unión Europea y América Latina : Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación, 1996-2000*, COM(95) 495 final, 23.10.1995, p. 8.

De leur côté, au mois de juin de la même année, les Etats-Unis, confrontés à un déficit structurel de leur balance commerciale, s'empresment de signer avec les marchés émergents du Mercosur l'accord *Rose Garden* ou « 4 + 1 » qui établit des garanties pour la protection des investissements et des mécanismes de consultation en matière commerciale. Cet accord s'inscrit dans le cadre de leur politique d'engagement en Amérique latine baptisée « Initiative de l'Entreprise pour les Amériques » (EAI) et lancée en 1990, au moment où l'économie américaine accusait un important essoufflement ainsi qu'une concurrence accrue de la CE et du Japon.

Face à cette offensive américaine, l'UE et le Mercosur décident, en mai 1992, d'institutionnaliser leurs liens en signant l'Accord bilatéral de coopération institutionnelle dont l'objectif principal consiste à « *permettre au Mercosur de bénéficier de l'expérience européenne en matière d'intégration régionale* » (15). Ainsi une assistance technique est offerte au Mercosur dans le domaine des normes techniques, des douanes et de l'agriculture. Cette assistance technique ainsi que le dialogue politique et institutionnel qui l'accompagne se révèlent d'ailleurs très efficaces durant la période d'incertitude (1992-1993) que traverse le Mercosur (16). Au cours des années qui suivront, l'appui européen au développement de l'intégration « mercosurienne » ne va cesser de croître d'autant plus que le nouveau locataire de la Maison-Blanche, Bill Clinton, en reprenant à son compte l'idée de George Bush de mettre sur pied une zone de libre-échange qui irait de l'Alaska au Cap Horn, organise en décembre 1994, à Miami, le Sommet des Amériques regroupant les 34 pays de la région (à l'exception de Cuba). L'année 2005 est alors arrêtée comme échéancier pour la mise en vigueur de l'Accord de libre-échange pour les Amériques (ALCA). Le succès économique et la stabilité macro-économique que présente à ce moment le Mercosur, stimulent les Etats-Unis à étendre l'Accord de libre-échange nord-américain (Canada, Etats-Unis, Mexique) au reste du continent afin de permettre l'ancrage progressif des pays du Mercosur dans leur aire d'influence.

Face à l'éventualité de son éviction de la région, l'UE décide de réagir, d'autant plus que le Mercosur constitue son principal partenaire commercial en Amérique latine ainsi que le principal destinataire des investissements des entreprises européennes (allemandes, espagnoles, françaises et italiennes essentiellement) dans la région. Dans sa communication du 19 octobre 1994 (17), le commissaire responsable de l'Amérique latine, Manuel Marín, propose d'approuver et de soutenir le processus d'intégration du Mercosur

(15) Daniel VAN EEUWEN, « Union européenne-Mercosur : la coopération interrégionale à l'épreuve », in Daniel VAN EEUWEN, « Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes », *Annales d'Amérique latine et des Caraïbes*, n° 14-15, Aix-en-Provence, 1997, p. 261.

(16) Guillermo HILLCOAT, « Les relations extérieures du Mercosur : bilan et perspectives », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 26, juillet-septembre 1997, p. 105.

(17) « Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo », *Hacia un fortalecimiento de la política de la Unión Europea respecto al MERCOSUR*, COM (94) 428 final, 19.10.1994.

ainsi que de favoriser son intégration compétitive dans l'économie mondiale tout en consolidant la présence européenne dans la région. Cette même communication prévoit le renforcement du partenariat stratégique birégional – institué avec l'accord inter-institutionnel de 1992 – qui doit se faire par le resserrement des liens économiques et commerciaux et en deux phases : instauration d'un accord-cadre interrégional de coopération économique et commerciale suivi de la mise en place d'une Association interrégionale à caractère politique et économique dont le but est d'encourager les flux interrégionaux, promouvoir la stratégie d'investissements par les entreprises, renforcer la coopération politique au niveau international en faisant converger leur position dans les instances internationales et, enfin, améliorer l'efficacité des activités extérieures européennes.

Cette stratégie en deux phases est alors adoptée lors du Conseil européen d'Essen qui se tient les 9 et 10 décembre 1994 et décide de mettre en place « *un partenariat nouveau et étendu entre les deux régions* » (18). A la même période, les quatre présidents des Etats membres du Mercosur réunis au sommet d'Ouro Preto (Brésil) donnent leur aval à cette orientation stratégique (19). C'est ainsi que le 22 décembre 1994 est paraphée à Bruxelles une « *déclaration commune solennelle entre le Conseil de l'UE et la Commission européenne, d'une part, et les Etats membres du Mercosur, d'autre part* », stipulant que les parties s'engagent à « *conclure un accord-cadre interrégional concernant la coopération économique et commerciale* » durant l'année 1995 et à « *instaurer une coopération politique plus étroite* » (20).

De leur côté, le Parlement européen (21) et le Comité économique et social (22) se prononcent en faveur de l'intensification des relations entre l'UE et le Mercosur. Pour le Parlement européen un tel rapprochement constitue un moyen de préserver le rôle commercial de l'UE et d'éviter que l'ensemble du cône sud de l'Amérique latine ne tombe sous la houlette des Etats-Unis. Finalement, c'est le Conseil européen de Cannes de juin 1995 qui octroie à la Commission un mandat pour mener à bien les négociations d'un accord-cadre interrégional avec le Mercosur; de leur côté, les Chefs d'Etat du Mercosur se réunissent à Asunción au mois d'août de la même année pour confirmer le mandat des négociations.

(18) Commission des Communautés européennes, *Conseil européen – Essen, 9 et 10 décembre 1994 : Conclusions de la présidence*, SI (94) 1000, 10.12.1994, p. 16.

(19) Arnaud Vicente GUILLERMO, *Mercosur, Unión Europea, Nafta y los procesos de integración regional*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1999, p. 185.

(20) *Journal officiel des Communautés, Déclaration commune solennelle entre le Conseil de l'UE et la Commission européenne, d'une part, et les Etats membres du Mercosur, d'autre part*, n° C 377, 31.12.1994, pp. 1-2.

(21) Parlement européen, *Rapport* (Rapporteur : Jaime Valdivieso de Cué) *sur la communication de la Commission au Conseil et au Parlement européen pour un renforcement de la politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur*, Documents de séance, 12.4.1995, p. 10.

(22) Comité économique et social, « Avis du 25 octobre 1995 sur la communication de la Commission au Conseil et Parlement européen pour un renforcement de la politique de l'UE à l'égard du Mercosur », *Journal officiel*, n° C du 22.01.1996, pp. 135-140.

C'est ainsi qu'au Conseil européen de Madrid en décembre 1995 le Mercosur, doté d'une personnalité juridique de droit international lui permettant de signer des accords internationaux et des conventions commerciales, et l'UE signent un accord-cadre de coopération interrégionale dit de « quatrième génération » qui reprend la « clause démocratique » et la « clause évolutive » des accords dits de « troisième génération ». Cet accord, en associant deux unions douanières, revêt un caractère spécial et apporte, par conséquent, une nouveauté dans les relations internationales.

La personnalité juridique internationale dont s'est doté le Mercosur a constitué une condition préalable exigée par l'UE (23) pour développer son association commerciale avec ce nouveau bloc sud-américain. En poussant le Mercosur à devenir un sujet de droit international, l'UE contribue à affermir des pôles d'intégration régionale. La consolidation du Mercosur et des liens avec ce dernier constituent, selon l'UE, un moyen pour les deux parties de « mieux faire valoir les points de vue sur lesquels il existe une convergence de vues et d'intérêts au sein des instances internationales et des organismes multilatéraux » (24). Ce type de partenariat stratégique renforce le projet international *multirégionaliste* de l'UE qui consiste à réaménager le multilatéralisme en le faisant reposer sur des espaces d'intégration régionale. L'Accord-cadre s'insère dans cette logique puisque, outre le souhait de renforcer la coopération économique et commerciale afin de préparer la future zone de libre-échange, il institutionnalise un « dialogue politique » régulier pour une concertation birégionale et une coordination des positions sur les questions multilatérales au sein des instances internationales. L'accord consacre également un volet à la coopération en faveur de l'intégration régionale destinée à faire bénéficier le Mercosur, à sa demande, des expériences européennes en matière d'intégration. Enfin, une coopération plus vaste est prévue dans des domaines comme la lutte contre la drogue et ses conséquences, la culture, l'information et les moyens de communication ainsi que la formation en matière d'intégration, sans oublier la dimension sociale de cette dernière. Pour mener à bien les différents objectifs fixés dans l'Accord-cadre, une structure institutionnelle est prévue. Cette dernière se compose d'un Conseil de coopération qui, réuni au niveau ministériel, se charge de superviser la mise en œuvre de l'accord. Le Conseil est assisté par une commission mixte de coopération et une sous-commission mixte commerciale (25).

L'Accord-cadre est de nature transitoire et doit préparer le terrain à un autre traité visant à créer une association de libre-échange. Mais il ne pré-

(23) GRANDI, J., « Le Mercosur en période de transition : évaluation et perspectives », *Problèmes d'Amérique latine*, n° 17, avril-juin 1995, p. 80.

(24) Communication de la Commission au Conseil, au Parlement européen et au Comité économique et social, *Un nouveau partenariat Union européenne/Amérique latine à l'aube du XXI^e siècle*, COM (99) 105 final, 9.03.1999, p. 7.

(25) « Accord-cadre interrégional de coopération entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et le Marché commun du Sud et ses Etats parties, d'autre part », *Journal officiel des Communautés européennes* n° L 69, 19.03.1996.

voit pas de calendrier strict et d'échéancier pour la libéralisation commerciale car, comme on le verra plus loin, des points de désaccords subsistent entre les deux espaces régionaux.

La structure du commerce extérieur du Mercosur et de l'UE : quel degré de complémentarité ?

Bien que les échanges commerciaux entre l'UE et le Mercosur aient pratiquement doublé entre 1990 et 1997, cela s'est surtout fait au bénéfice de l'UE. En effet, alors que les exportations du Mercosur vers l'UE n'ont augmenté que de 11 % durant cette même période, celles de l'UE vers le Mercosur ont augmenté de 285 %, créant ainsi un déficit commercial important pour les pays du cône sud. La forte poussée des exportations européennes vers les pays du bloc du Sud a résulté de la stabilité macro-économique engendrée par le Plan de convertibilité en Argentine (1991) et le Plan real au Brésil (1994), ainsi que par la forte libéralisation commerciale.

Pour les pays du Mercosur, cette situation déficitaire qu'ils entretiennent avec l'UE est intenable, d'autant plus qu'ils sont bien plus dépendants du marché européen que ce dernier ne l'est du Mercosur. En effet, alors que l'UE représente 30 % des échanges extérieurs du Mercosur et devient ainsi son premier partenaire commercial – devant les États-Unis (26) –, le Mercosur ne représente que 2,9 % des échanges extérieurs pour l'UE. Par conséquent, il n'est pas anodin de voir le Mercosur développer une stratégie commerciale à alliances multiples. Ainsi, à l'instigation du Brésil, le Mercosur a cherché à mettre sur pied un Accord de libre échange avec les autres pays sud-américains (ALESA), excepté les pays de l'ALENA avec qui il entend établir des liens par l'intermédiaire du projet américain qui consiste à créer un accord de libre-échange des Amériques (ALCA). En outre, il a également signé des accords d'associations avec la Bolivie et le Chili, et s'est tourné vers l'Inde, l'ASEAN (Association des nations d'Asie du Sud-Est), l'APEC (Coopération économique d'Asie Pacifique) et le Japon afin d'y établir des relations commerciales. Cette « pactomania » a été qualifiée par Felix Peña, ancien négociateur de l'Argentine pour le Mercosur, de stratégie de la « polygamie » (27), c'est-à-dire d'« *alliances multiples ni exclusives ni excluantes* ». En multipliant, de la sorte, le nombre d'accords, le Mercosur cherche à diversifier ses relations commerciales.

Pour ce qui a trait aux relations commerciales avec l'UE, les pays du cône sud, bien qu'ils aient diminué la part de leurs exportations en matières premières vers les pays européens depuis les années soixante-dix, continuent à

(26) Un phénomène parallèle peut être remarqué en ce qui concerne les investissements directs à l'étranger : le stock de capital des entreprises européennes dépasse celui des entreprises américaines.

(27) Cité dans Daniel VAN EEUWEN, « Union européenne-Mercosur : la coopération interrégionale à l'épreuve », in Daniel VAN EEUWEN, « Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes », *op. cit.*, p. 269.

exporter une grande quantité de produits agro-alimentaires (60 % de leurs exportations) vers cette région du monde. De leur côtés, les pays européens exportent des biens à haute valeur ajoutée. Les échanges Mercosur-UE sont caractérisés par une forte empreinte Nord-Sud. Mais quand bien même certains n'hésitent pas à voir dans la structure du commerce extérieur du Mercosur et de l'UE un très haut degré de complémentarité qui pourrait jouer en faveur du rapprochement commercial entre les deux parties, la pleine exploitation des avantages des pays du Mercosur dans les échanges entre les deux régions est entravée par de nombreux obstacles à l'accès au marché communautaire (28).

Tout d'abord, du fait de la « pyramide des préférences » de l'UE où la place des pays du Mercosur n'est pas très favorable : les priorités pour l'UE sont, notamment, son élargissement à l'Est – qui remet à l'ordre du jour de l'agenda interne le dossier de la réforme institutionnelle – ainsi que ses relations avec les pays de la rive sud de la Méditerranée – pour des questions essentiellement sécuritaires. Ensuite, du fait des multiples barrières non tarifaires (BNT) qui affectent les produits des secteurs clés de la spécialisation internationale des pays du Mercosur et pour lesquels ces derniers se trouvent dans une bonne position compétitive. Ces BNT sont des barrières commerciales imposées par l'UE pour protéger des secteurs dits « sensibles ». Ces secteurs font l'objet de politiques spécifiques (telle que la Politique agricole commune, la Communauté européenne du charbon et de l'acier et l'Accord Multifibres) qui cherchent surtout à protéger la production européenne.

Bien que d'aucuns n'hésitent pas à signaler qu'il existe également dans les pays du Mercosur des secteurs sensibles, tel celui des services (29), c'est surtout la PAC qui perturbe les relations birégionales. En effet, les pays du Mercosur qui font partie du groupe dit de Cairns – groupe de pays qui ne subventionne pas ses exportations et fait pression au sein de l'OMC lors de négociations agricoles contre les politiques de subvention – s'estiment particulièrement défavorisés par la PAC. Celle-ci a contribué à creuser le déficit commercial que le Mercosur entretient avec l'UE depuis 1995. Ce dossier a révélé les positions inconciliables du Mercosur (Argentine et Uruguay surtout) et de la France qui juge « inconcevable » une plus grande ouverture de l'UE aux produits agricoles du Cône sud.

Cependant, c'est le Président français, Jacques Chirac, qui, durant son périple en mars 1997 dans les pays du Mercosur, insista auprès des pays du bloc sud-américain pour l'organisation d'un sommet Europe-Mercosur qui par la suite s'est transformé en sommet Europe-Amérique latine. Jacques Chirac espérait ainsi relancer la proposition formulée durant le sommet

(28) Marta CASTILHO et Carlos QUENAN, C., « Le projet d'une Zone de libre-échange entre le Mercosur et l'Union européenne : quelles perspectives ? », in VAN EEUWEN, D., « Les nouvelles intégrations latino-américaines et caraïbes », *op. cit.*, p. 286.

(29) Rapport de la Chaire Mercosur de Sciences Po, *Les enjeux politiques et économiques de la négociation Union européenne-Mercosur et le « nœud » agricole*, 20-21 mai 1999, p. 11.

franco-espagnol d'août 1996 et rendue officielle par le Président espagnol, José María Aznar, à l'occasion du sommet ibéro-américain de Viña del Mar (Chili) tenu en novembre 1996. Développant sa « *vision d'un monde multipolaire* » et dénonçant « *les tentations de l'unilatéralisme américain* » (30), il espérait ainsi offrir aux Latino-Américains un contrepoids aux ambitions des Etats-Unis de mettre sur pied l'Accord de libre-échange des Amériques dont le deuxième sommet, qui était déjà prévu pour avril 1998, allait confirmer la réalisation du projet américain pour 2005. Le sommet Europe-Amérique latine a alors été fixé pour les 28 et 29 juin 1999 pour préparer le lancement des négociations pour la zone de libre-échange avec le Mercosur.

De l'euphorie du « partenariat stratégique » avec le Mercosur au retour sur la réalité européenne

Néanmoins au fur et à mesure que la date butoir du sommet s'approchait, des divergences se faisaient sentir non seulement entre les quinze Etats membres mais également en leur sein par rapport à l'attribution du mandat de négociation à la Commission européenne. Il a été établi que la mise en place d'une zone de libre-échange avec le Mercosur risquerait d'affecter, tout au moins, quatre secteurs : l'agriculture (et la pêche), l'économie, l'industrie et les relations extérieures (31).

Alors que la majorité des ministères d'industrie, d'économie et de relations extérieures des Etats membres semblaient appuyer les négociations avec le Mercosur, les ministères de l'Agriculture et de la Pêche français, irlandais et néerlandais, soumis aux pressions de leurs *lobbies* respectifs de l'agriculture et de la pêche, s'y opposaient. Quant au gouvernement britannique, il estimait que les négociations avec le Mercosur ne devaient pas démarrer avant la fin du prochain *round* de l'OMC. Du côté de la Commission il y a également eu des dissensions. En effet, le commissaire à l'agriculture, Franz Fischler, épaulé par les commissaires français (M. de Silguy et M^{me} Cresson) et irlandais (M. Flynn), s'opposaient au projet. Pour légitimer leur position, les opposants à la libéralisation commerciale firent reposer leur argumentation sur la « multifonctionnalité » de l'agriculture européenne (32), considérée par les pays du Mercosur comme un nouveau moyen pour retarder l'ouverture des négociations. Néanmoins, le projet sera soutenu par le commissaire Marin, la présidence allemande de l'UE et les gouvernements espagnol, italien et portugais ainsi que par un forum d'entrepreneurs UE-Mercosur (MEBF, Mercosur EU Business Forum) institué par des

(30) Assemblée nationale, *Union européenne et Mercosur : mariage ou union libre?*, Rapport d'informations de l'Assemblée nationale (Rapporteur : Alain Barrau), n° 1721, 17 juin 1999, p. 43.

(31) Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Las perspectivas de un acuerdo de libre comercio UE-Mercosur y las opciones para la política de EE UU*, Madrid, 1^{er} novembre 1999, p. 9.

(32) C'est l'idée qui consiste à dire que la production agricole se fait en tenant compte de la sécurité alimentaire, de la préservation des paysages, de la défense des animaux, des emplois, ...

lobbies européens afin de faire avancer les négociations interrégionales par le biais d'un dialogue quotidien entre entrepreneurs et autorités publiques de chaque région (33).

Finalement, la situation sera débloquée mais non sans conditions. En effet, la France, la plus opposée au projet, décide de donner le feu vert à la Commission pour qu'elle commence les négociations sur les barrières non tarifaires mais exige que les discussions sur les droits de douanes ne commencent qu'à partir du 1^{er} juillet 2001 et ne se terminent en aucun cas de figure avant la fin du *round* de l'OMC. La Commission se rend ainsi avec son mandat de négociation au sommet UE-Mercosur qui se tient en marge du sommet de Rio. Il aura fallu quatre ans – depuis la signature de l'Accord-cadre de décembre 1995 – aux représentants des deux intégrations régionales pour produire une simple « photographie » des échanges et décider, non sans quelques déceptions de la part du Mercosur, de commencer les négociations uniquement sur les barrières non tarifaires. Les représentants (34) du Mercosur reprochent à l'UE de faire avancer les négociations à petits pas tout en soulignant la rapidité avec laquelle l'Union a mené les négociations pour l'instauration d'une zone de libre-échange avec le Mexique (35). Pour justifier cette situation, l'UE avance l'incapacité de l'exécutif américain à obtenir du pouvoir législatif le *fast-track* qui lui permettrait de négocier l'ALCA sans être obligé de référer chaque résultat individuel au congrès. Mais les pays du Mercosur ont mis en lumière la faiblesse de l'argumentation européenne. Ils considèrent que les décisions adoptées lors du Conseil de Berlin en mars 1999, qui empêchent toute modification des réformes de la PAC et du budget européen jusqu'en 2006, sont comparables au *fast-track* américain (36). Par conséquent, certains analystes considèrent que le commerce agricole entre l'UE et le Mercosur ne risque pas de changer durant la prochaine décennie (37).

De telles prévisions ont assombri les espoirs des pays du Cône sud de voir le marché européen s'ouvrir à leurs produits agricoles, d'autant plus qu'ils doivent faire face à la crise qui s'est déclarée lors de la dévaluation de la monnaie brésilienne en janvier 1999 (38). Les pays du Mercosur décident

(33) Desk Mercosur de la Commission européenne, *Basic information on Mercosur*, Bruxelles, juin 2000, p. 4.

(34) Felix PEÑA, *La OMC y las relaciones interregionales : una visión del Mercosur*, communication présentée au Forum euro-latino-américain, Buenos Aires, 4 et 5 septembre 2000.

(35) Avec l'entrée en vigueur de l'Aléna, l'UE a perdu au Mexique la moitié de ses parts de marché. L'accord souscrit avec le Mexique le 23 novembre 1999 qui vise l'instauration d'une zone de libre commerce, cherche, à terme, le rééquilibrage de la position européenne sur le marché mexicain. Une première partie de cet accord est entrée en vigueur le premier juillet 2000 suivi de la mise en application d'une deuxième partie à partir du premier octobre 2000.

(36) Rapport de la Chaire Mercosur de Sciences Po, *Rapport annuel 2000 : Vers un accord entre le Mercosur et l'Europe*, Groupe de suivi des négociations UE-Mercosur, 20.6.2000, p. 8.

(37) Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas, *Relaciones económicas entre el Mercosur y la UE : Perspectivas para la nueva década*, Madrid, 22 novembre 1999, p. 7.

(38) Sebastian SANTANDER, « Strategia di integrazione regionale e intercontinentale : Argentina, Mercosur e Unione europea », *Relazioni Internazionali*, n° 49, mars-avril 1999, p. 48.

alors d'organiser des pourparlers avec les Etats-Unis afin de constituer un front commun qui agirait en faveur de la suppression des subventions à l'exportation des produits agricoles européens lors des négociations multilatérales de l'OMC prévues à Seattle pour le 30 novembre 1999. Cette proposition qui fut réitérée durant la réunion des ministres du Commerce des Amériques tenue à Toronto les 3 et 4 novembre 1999, se matérialisa durant les négociations de Seattle. Une telle manifestation de solidarité des pays d'Amérique sur la scène internationale constitue un revers pour la stratégie européenne proposée aux pays latino-américains lors du sommet de Rio. En effet, il devient ainsi difficile à l'Europe d'œuvrer en faveur d'une convergence des vues et intérêts euro-latino-américains au sein des forums économiques multilatéraux afin d'organiser un ordre international multirégional et multipolaire qui puisse contrecarrer le poids et l'influence grandissante des Etats-Unis au niveau international. Finalement, l'un des principaux dossiers qui fera barrage aux négociations multilatérales de Seattle sera celui de l'agriculture.

Bien que la PAC soit, aujourd'hui, soumise à des pressions multilatérales (négociations au sein de l'OMC), interrégionales (négociations avec le Mercosur) et régionales (élargissement de l'UE à l'est), les négociations commerciales birégionales semblent au point mort affectant ainsi – au profit des Etats-Unis – le « partenariat stratégique » que l'UE a souhaité développer avec le Mercosur durant la période post-guerre froide. Depuis le lancement des négociations pour la création de l'Association interrégionale en novembre 1999, le Comité de négociation birégionale s'est réuni à deux reprises (avril 2000 à Buenos Aires et juin 2000 à Bruxelles) où des questions de méthodologie et d'échanges d'information ont été abordées. Ainsi contrairement aux attentes créées par les manœuvres diplomatiques nationales et communautaires européennes entreprises durant les années quatre-vingt-dix en faveur d'une alliance birégionale, les résultats escomptés semblent, selon les spécialistes, être assez restreints (39). Le dossier agricole révèle les priorités internes et externes européennes reléguant ainsi au second plan sa stratégie d'engagement en faveur du dialogue birégional. De leur côté, les pays du Mercosur ont décidé de consolider leur processus d'intégration régionale et de relancer les négociations pour un Accord de libre-échange sud-américain (40) afin de mieux peser dans le dialogue qui les oppose aux Etats-Unis dans le cadre des négociations pour l'intégration continentale, sans pour autant renoncer à faire pression dans les forums internationaux sur la politique de subsides européens par l'intermédiaire notamment du groupe de Cairns.

(39) Cf. le Rapport de la Chaire Mercosur de Sciences Po, *Rapport annuel 2000 : Vers un accord entre le Mercosur et l'Europe*, Groupe de suivi des négociations UE-Mercosur, 20.6.2000.

(40) Jean-Jacques SÉVILLA, « Le 'leadership naturel' du Brésil en Amérique du Sud », *Le Monde*, 15 septembre 2000.