



N° 2269

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

ONZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 22 mars 2000

RAPPORT D'INFORMATION

DÉPOSÉ

PAR LA DÉLÉGATION DE L'ASSEMBLÉE NATIONALE
POUR L'UNION EUROPÉENNE (1),

sur les relations entre l'Union européenne et le Mercosur,

ET PRÉSENTÉ

PAR M. ALAIN BARRAU,

Député.

(1) La composition de cette Délégation figure au verso de la présente page.

La Délégation de l'Assemblée nationale pour l'Union européenne est composée de : M. Alain Barrau, président ; Mme Nicole Catala, MM. Gérard Fuchs, Maurice Ligot, Jean-Claude Lefort, vice-présidents ; MM. Jean-Louis Bianco, Didier Boulaud, secrétaires ; Mmes Michèle Alliot-Marie, Nicole Ameline, M. René André, Mme Marie-Hélène Aubert, MM. Jacques Blanc, Jean-Marie Bockel, Pierre Brana, Yves Bur, Yves Coussain, Camille Darsières, Yves Dauge, Bernard Derosier, Philippe Douste-Blazy, Mme Nicole Feidt, MM. Yves Fromion, Gaëtan Gorce, François Guillaume, Christian Jacob, Pierre Lellouche, Pierre Lequiller, François Loncle, Mme Béatrice Marre, MM. Gabriel Montcharmont, Jacques Myard, Daniel Paul, Joseph Parrenin, Jean-Bernard Raimond, Mme Michèle Rivasi, M. Michel Suchod.

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-----------|
| INTRODUCTION..... | 5 |
| I. LE MERCOSUR APRES LA CRISE ASIATIQUE..... | 11 |
| A. Le retour de la croissance..... | 12 |
| 1) Le Brésil | 12 |
| 2) L'Argentine..... | 13 |
| 3) Le Chili..... | 14 |
| 4) L'Uruguay..... | 15 |
| 5) Le Paraguay..... | 17 |
| 6) La Bolivie | 18 |
| B. Les fragilités du Mercosur | 19 |
| 1) La fragilité sociale | 19 |
| 2) L'enracinement de la démocratie..... | 20 |
| 3) La fragilité financière..... | 22 |
| 4) Le manque de cohésion du Mercosur | 23 |
| II. LA CARTE EUROPEENNE | 27 |
| A. Les négociations entre le Mercosur et l'Union européenne | 27 |
| 1) Rappel de la problématique générale | 27 |
| a) L'intensité des relations commerciales..... | 28 |
| b) Les degrés d'ouverture respectifs des économies | 30 |
| c) Le nœud agricole | 32 |

| | |
|--|-----------|
| 2) Le mandat de négociation de la Commission | 33 |
| a) L'objectif d'une « libéralisation des échanges »..... | 34 |
| b) Les négociations non tarifaires commenceront immédiatement tandis que les négociations tarifaires ne débuteront qu'en juillet 2001 | 35 |
| c) La prise en compte du cycle de l'OMC et des négociations sur l'ALCA | 37 |
| B. Quelles sont les chances de cette négociation ? | 38 |
| 1) Rien ne certifie que le projet de zone de libre-échange des Amériques soit aujourd'hui en si bonne voie | 38 |
| a) Une structure de négociation étoffée | 39 |
| b) Les résultats | 41 |
| 2) Un dialogue dense, constructif et franc doit se développer entre l'Union et le Mercosur et ses associés | 43 |
| a) Les acquis | 43 |
| b) Un dialogue franc sur l'agriculture. | 44 |
| c) Un dialogue structuré et élargi | 47 |
| CONCLUSION | 49 |
| TRAVAUX DE LA DELEGATION | 51 |
| CONCLUSIONS ADOPTEES PAR LA DELEGATION | 55 |
| ANNEXES | 57 |
| Annexe 1 : Pics tarifaires et protection sur la valeur ajoutée (%) | 59 |
| Annexe 2 : Brésil : Déclaration de M. Luiz Felipe Lampreia, Ministre des relations extérieures lors de la conférence de Seattle | 61 |
| Annexe 3 : Mexique : Principaux éléments de l'accord commercial UE-Mexique du 24 novembre 1999 | 65 |

MESDAMES, MESSIEURS,

L'objet de ce rapport d'information est de prolonger et approfondir la réflexion engagée en juin 1999 par la Délégation pour l'Union européenne à propos des relations entre la Communauté et le Mercosur. A cette date, ces deux ensembles étaient à la veille du sommet de Rio qui devait définir un cadre de négociation en vue de conclure un nouvel accord approfondissant l'accord-cadre interrégional de coopération signé en décembre 1995.

Le travail que le rapporteur avait alors présenté analysait les données générales indispensables à la compréhension des enjeux de cette négociation. Lors de son examen, la Délégation pour l'Union européenne avait adopté des conclusions concernant le mandat de négociation de la Commission⁽¹⁾.

Depuis lors, certains pays du Mercosur se sont vivement opposés à l'Union européenne au cours de la conférence de Seattle mais l'échec de cette conférence n'a pas enrayé le processus de négociation entre les deux ensembles. Toutefois, cette négociation demeure difficile.

Le Rapporteur rappellera dans cette introduction les caractéristiques du Mercosur et l'intensité de ses relations avec l'Union européenne.

Le Mercosur réunit quatre Etats d'Amérique latine : le Brésil, l'Argentine, l'Uruguay et le Paraguay. Deux autres Etats lui sont associés : le Chili et la Bolivie.

Avec ses membres associés, le Mercosur représente près de 65 % du PIB d'Amérique latine et plus de 220 millions d'habitants. Les pays qui le composent ont connu une période de forte croissance et se sont intégrés à l'économie mondiale. La crise brésilienne, elle-même provoquée par la

⁽¹⁾ Rapport d'information n° 1721 : « Union européenne et Mercosur : mariage ou union libre ? » 17 juin 1999.

crise asiatique et russe, a interrompu cette expansion mais, depuis la fin de l'année 1999, la conjoncture économique s'est améliorée.

Institué par le traité d'Asunción de 1991, ce « marché commun » a un tarif extérieur commun pour 85 % des produits, à l'exception notable de l'informatique et des télécommunications. Le commerce intra-zone est libéralisé pour 90 % des produits échangés, avec des régimes spéciaux pour l'automobile et le sucre. Lors du sommet de Montevideo en 1997 les Etats ont décidé d'étendre le libre-échange aux services dans un délai de dix ans.

Le Mercosur est un pôle d'attraction pour les pays voisins. Le Chili et la Bolivie sont devenus des membres associés en 1996 et 1997. Il a signé un accord de libre échange avec la Communauté andine⁽²⁾ en 1999. Il a également vocation à développer des politiques communes, voire à envisager la création d'une monnaie commune.

Ce processus d'intégration s'est traduit par une spectaculaire augmentation des échanges intra-régionaux qui ont été multipliés par six entre 1990 et 1998, passant de 3 à 21,4 milliards de dollars.

Sa mise en place a coïncidé avec un abaissement de la protection tarifaire aux frontières externes et avec une période de croissance engendrant un *boom* de la consommation et des investissements.

Les relations entre l'Union européenne et le Mercosur ont déjà produit des fruits appréciables. L'Union européenne, est le premier partenaire économique du Mercosur, son premier fournisseur et son premier client, devant les Etats-Unis.

Les importations du Mercosur vis-à-vis de l'Union ont augmenté de 17 % par an pendant la décennie 1990, alors que ses exportations progressaient mais à un rythme inférieur (6 % par an). La conséquence en est l'apparition d'un fort déficit commercial avec le reste du monde, et corrélativement un fort excédent commercial pour l'Union européenne. Les exportations européennes ont progressé de 350 % entre 1990 et 1997. En 1998, le déficit commercial du Mercosur avec l'Union était de 6,5 milliards d'euros pour un volume d'échanges de 42,5 milliards. La France, pour sa part, dégage un important excédent commercial avec cette région depuis 1996 (1,5 milliard d'euros en 1998).

⁽²⁾ La Communauté andine réunit la Bolivie, la Colombie, l'Equateur, le Pérou et le Venezuela.

A la faveur de l'ouverture économique, l'Union européenne est devenue le premier investisseur du Mercosur devant les Etats-Unis. En 1997, les investissements européens représentaient 31,9 % du stock d'investissements étrangers ; les investissements américains, 26,6 %.

L'Union européenne est aussi le premier bailleur d'aide publique au développement à l'ensemble des pays d'Amérique latine et des Caraïbes : près de 3 milliards d'euros en moyenne annuelle sur les années 1996 et 1997, dont 500 millions d'aide strictement communautaire. Toutefois, cette aide est concentrée sur les pays andins et centraméricains. Les pays du Mercosur et le Chili ne reçoivent que 10 % des fonds communautaires.

Ces évolutions économiques viennent ainsi conforter des affinités profondes, issues de l'histoire : idéaux de la Révolution française, droit napoléonien, culture latine.

Les deux zones convergent également dans leur approche de la question sociale, partageant le souci que la mondialisation des échanges ne porte pas atteinte aux principes de justice sociale et de solidarité et que la lutte contre la pauvreté reste une priorité. Elles peuvent se retrouver dans le refus de l'acceptation de la toute puissance des marchés et du néo-libéralisme du modèle américain.

Au-delà de la conquête des parts de marchés, il s'agit donc de défendre ensemble une certaine vision du monde, qui n'est pas celle que les Etats-Unis souhaiteraient voir se diffuser dans l'ensemble de la planète.

Pourtant, les Européens ne peuvent faire abstraction de certaines réalités et se contenter d'engranger les bénéfices de cette relation récente.

Rien ne garantit que les bons résultats enregistrés sur le plan commercial se perpétueront.

Le Mercosur envisage d'adhérer au projet américain de créer, à l'horizon 2005, une zone de libre-échange couvrant l'ensemble du continent américain (l'ALCA). Or cette création pourrait se traduire par l'éviction des produits européens, de même que l'intégration du Mexique à l'ALENA a eu des conséquences très négatives sur le niveau des échanges entre l'Union européenne et le Mexique : l'Union européenne a perdu près de la moitié de sa part de marché en quelques années qui est passée de 15 % à 8 %.

Ce précédent doit encourager les Européens à aller de l'avant car le *statu quo* ne peut conduire qu'au recul. C'est ce constat qui a incité l'Union européenne à engager des négociations en vue d'un accord d'association.

Par ailleurs, au cours de la conférence de Seattle, les Européens ne sont pas parvenus à contrecarrer l'alliance des Etats-Unis et de certains pays du Mercosur qui ont fait front commun sur le dossier agricole.

L'agriculture constitue en effet la principale pierre d'achoppement d'un rapprochement durable entre les deux zones. Les pays du Mercosur sont des puissances agricoles dont certaines productions sont directement concurrentes de celles de l'Union. Leurs exportations agricoles vers la Communauté représentent 52 % de leurs exportations agricoles totales. Dans ce domaine, la Communauté subit un déficit considérable en dépit de la croissance rapide de ses propres exportations agricoles.

Les pays du groupe de Cairns, dont font partie l'Argentine, le Brésil, le Chili et le Paraguay, ont une attitude particulièrement agressive en matière agricole et réclament un démantèlement rapide des barrières tarifaires et de la politique européenne de subventions agricoles.

De leur côté, les Européens ont des intérêts offensifs notables. Les exportations de produits industriels de la Communauté vers le Mercosur font l'objet de mesures de protection importantes et d'exceptions dans le processus d'application du tarif extérieur commun. Les pays du Mercosur ont souscrit des engagements sur le commerce des services mais restent beaucoup moins ouverts que la Communauté qui dispose d'un potentiel exportateur important dans ce secteur.

Cependant, les Européens, et la France en particulier, ne peuvent mettre en cause une partie de leur agriculture en échange d'une plus grande ouverture dans les secteurs de l'industrie et des services.

Pour ces raisons, dans ses conclusions adoptées à la suite de l'examen du premier rapport d'information sur le Mercosur, la Délégation s'est prononcée clairement en faveur d'une association économique et politique étroite, complétée par une coopération intense dans de nombreux domaines, tout en manifestant également le souci de donner à la Commission un mandat de négociation prévoyant :

– l'insertion dans l'accord d'association d'une clause relative à la sécurité sanitaire et alimentaire,

– que des négociations s’engagent afin de parvenir à une élimination des obstacles techniques aux échanges,

– que les négociations tarifaires ne se concluent qu’après l’achèvement du nouveau cycle de l’OMC,

– que l’accord s’accompagne de périodes de transition et prenne en compte la vulnérabilité de certains secteurs de part et d’autre.

Le sommet de Rio s’est réuni les 28 et 29 juin 1999. Il a permis de relancer les négociations en vue de la conclusion de deux accords d’association, l’un entre la Communauté et le Mercosur, l’autre entre la Communauté et le Chili. Une première réunion du Conseil conjoint s’est tenue le 24 novembre 1999 à Bruxelles et une seconde le 23 février 2000 à Vilamora au Portugal.

La question essentielle aux yeux des Européens est celle du calendrier des négociations ; celles-ci ne doivent commencer ni trop tard, ni trop tôt. Ni trop tard, car l’objectif est de conclure avant la mise en place de l’ALCA prévue pour 2005. Ni trop tôt, afin d’assurer une bonne articulation avec les négociations OMC.

Le **21 juin 1999**, les Européens sont parvenus à **un compromis**, négocié entre l’Espagne - favorable à des négociations rapides - et la France - soucieuse de cohérence avec le lancement du nouveau cycle commercial -, qui prévoit que :

– les négociations commenceront dès 1999 pour les aspects non tarifaires (règles d’origine, règles phytosanitaires, certification de conformité, etc.) ;

– les aspects relatifs aux démantèlements tarifaires et à la libéralisation des services ne seront abordés qu’à partir de juillet 2001 ;

– la PAC réformée à Berlin constitue le mandat de négociation s’agissant du volet agricole ;

– l’accord d’association économique et politique sera constitué d’un engagement unique et ne sera conclu que lorsque les négociations multilatérales de l’OMC seront achevées.

Cependant, ce calendrier est encore très contesté par le Mercosur, dont les principales demandes portent sur le volet tarifaire. Lors de la première réunion du comité de négociation qui se déroulera les 6 et

7 avril 2000 à Buenos Aires, il est à prévoir que ces pays demanderont que les négociations tarifaires commencent au plus vite.

Par ailleurs, ce calendrier ne place pas l'Union en très bonne position dans la course de vitesse qui s'est engagée avec la négociation pour la création d'une zone de libre-échange des Amériques.

Les négociations pour la création d'une zone de libre-échange des Amériques sont sans doute denses et ont permis aux Etats-Unis de constituer une alliance anti-européenne lors de la conférence de Seattle. Mais elles n'ont débouché pratiquement sur aucun résultat concret et il semblerait même que certains pays du Mercosur les envisagent avec réserve.

Engager les négociations non tarifaires avant les négociations tarifaires se justifie dans la mesure où les premières sont plus complexes techniquement que les secondes et constituent un enjeu important. Par ailleurs, les négociations non tarifaires avec le Mercosur peuvent aider à préparer utilement le prochain cycle de négociation globale.

S'agissant du dossier agricole, le rapporteur voudrait souligner que des éléments favorables à une conclusion satisfaisante existent.

Dans ce cadre, il est souhaitable que l'Union mette en place une structure de négociations étoffée.

Telles sont les principales considérations que le rapporteur développera après avoir présenté la situation du Mercosur au début de l'année 2000.

I. LE MERCOSUR APRES LA CRISE ASIATIQUE

Comme beaucoup d'économies dites « émergentes », celles du Mercosur se caractérisent par un incontestable dynamisme mais aussi par des déséquilibres internes et une dépendance externe qui peuvent les rendre vulnérables aux chocs extérieurs. Le Brésil a ainsi subi à partir d'octobre 1997 la contagion de la crise financière ouverte en Asie.

Jusqu'au mois de janvier 1999, les autorités brésiliennes sont parvenues à limiter les sorties de capitaux en s'engageant dans une politique monétaire et budgétaire restrictive, mais des tensions avec une entité fédérée les ont contraintes à un assouplissement qui a provoqué une crise de confiance.

Aussi, en janvier 1999, le Brésil a dû procéder à une forte dévaluation du réal et s'engager dans une politique de réformes structurelle qui lui a permis de conserver le soutien du FMI et de ses créanciers privés. La récession générée par la fuite des capitaux et les mesures restrictives ne pouvait que se transmettre aux économies voisines qui étaient elles-mêmes entrées dans une phase récessive.

Moins d'un an après la dévaluation du réal, la crise s'est avérée moins grave que ce que l'on pouvait redouter. Cependant, elle a mis en évidence les fragilités du Mercosur.

L'impact de la crise brésilienne et de la dévaluation du réal a été d'une ampleur macro-économique marginale.

La dévaluation du réal a surtout permis au Brésil d'effacer l'impact des dépréciations compétitives de la crise asiatique de juillet 1997 : ses exportations à destination de la Corée, de la Chine et de l'Asie en général évoluant respectivement de + 13,6 %, + 11,8 % et - 1,5 %. Au cours du premier semestre 1999 par rapport à la période correspondante de 1998, les exportations brésiliennes à destination du Mercosur ont diminué de 26,5 % et les importations de 30 %. Sachant par ailleurs que les exportations et importations totales ont baissé respectivement de 15,6 % et 21 % sur la période, les pays tiers de la zone ont en conséquence été relativement moins affectés.

En ce qui concerne l'Argentine, l'analyse des statistiques disponibles amène à la conclusion que la crise du réal est responsable de moins du cinquième de la récession argentine et a eu un effet direct que l'on peut chiffrer à 0,7 point de PIB pour 1999.

A. Le retour de la croissance

1) Le Brésil

Par sa masse, l'économie brésilienne est le moteur de l'économie mercosuline. Le PIB du Brésil s'élevait en 1998 à 770 milliards de dollars, soit 67,7 % du PIB du Mercosur (1 140 milliards de dollars).

Dans les années qui ont précédé la crise de 1998, le Brésil a réalisé des performances économiques appréciables conjuguant une croissance soutenue, une inflation faible et un taux de chômage officiel plutôt modéré. C'était le résultat du plan Réal conçu en juillet 1994 par M. Cardoso, alors ministre des Finances, et reposant sur la création d'une nouvelle monnaie – ancrée sur le dollar et défendue par un contrôle strict de la masse monétaire – sur l'ouverture des frontières et sur la désindexation de l'économie. Par ailleurs, le Brésil a procédé à des réformes structurelles classiques : démantèlement du monopole dans le secteur des télécommunications et du pétrole, encouragement des investissements étrangers, privatisations à un rythme soutenu.

Cette politique a permis de freiner considérablement l'inflation mais, après une phase de réussite, ce plan a subi un certain essoufflement, l'inflation baissant plus vite que les taux d'intérêt nominaux ce qui freinait les investissements productifs et alourdissait la dette publique. De même, la surévaluation de la monnaie a pénalisé la compétitivité sans toutefois empêcher un développement rapide des échanges.

La crise asiatique a remis en cause l'un des piliers de cette politique puisque le Brésil a dû se résoudre à une dévaluation de 9 % en janvier 1999 puis à laisser flotter sa monnaie qui a perdu entre 40 % et 50 % de sa valeur.

Alors que les observateurs s'attendaient à ce que l'économie brésilienne traverse une sévère récession, l'activité n'aura connu qu'un fort ralentissement de son rythme de croissance en 1999 suivi d'une reprise qui semble forte en 2000. Le ministre brésilien de l'économie a annoncé récemment que la croissance pourrait atteindre 4 % en 2000. La monnaie est stabilisée autour du cours de 1,8 real pour un

dollar, la bourse est en hausse, l'inflation diminue, la balance commerciale s'est améliorée, les investissements étrangers battent des records alors que le processus de privatisation a été de moindre ampleur, la Banque centrale a pu ramener ses taux d'intérêt à des niveaux plus raisonnables.

Bien entendu, le Brésil se trouve toujours confronté à des difficultés structurelles, celles d'un pays qui demeure très endetté et dont les performances économiques n'ont pas résolu les graves problèmes sociaux. La pauvreté et les inégalités sociales se sont aggravées pendant la période d'expansion au point que le Brésil détiendrait, selon la Banque mondiale et le PNUD, le triste record d'être le pays où les inégalités sociales sont les plus fortes.

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------------|---------|---------|---------|---------|----------|
| Croissance | 4,2 % | 2,7 % | 3,6 % | - 0,1 % | + 0,8 % |
| Inflation | 22,4 % | 9,6 % | 5,2 % | 1,6 % | 9,0 % |
| Déf.pub./PIB | - 7,2 % | - 5,9 % | - 6,1 % | - 8 % | - 10,0 % |
| Chômage | 4,6 % | 5,4 % | 5,7 % | 7,6 % | 7,6 |

Commerce extérieur (en milliards de dollars)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|---------------|-------|-------|-------|-------|-------|
| Export | 46,5 | 47,7 | 53,0 | 51,1 | 48 |
| Import | 49,9 | 53,3 | 61,4 | 57,5 | 49,2 |
| Solde | - 3,5 | - 5,5 | - 8,4 | - 6,4 | - 1,2 |

2) L'Argentine

Des trois « poids lourds » du Mercosur, l'Argentine est certainement celui qui se remet de la crise avec le plus de difficultés bien qu'elle connaisse, elle aussi, une reprise.

Il est vrai que ce pays a connu une période d'expansion plus faste que le Brésil (8 % par an entre 1991 et 1995). Le Président Menem a conduit à un rythme très soutenu une politique d'adaptation à l'économie de marché. A partir de 1991, la parité du peso par rapport au dollar est demeurée fixe tandis que l'économie s'ouvrait sur l'extérieur, se privatisait et se déréglementait. Ce choix politique de parité entre le dollar et le peso a eu des conséquences très graves pour l'Argentine et indirectement pour l'ensemble du Mercosur.

En 1999, l'Argentine a subi une récession forte (- 3,5 %), qui a amené la réduction du déficit commercial mais a creusé le déficit public.

Le budget argentin, en effet, a été placé sous la double contrainte d'une chute des recettes fiscales et d'une augmentation des taux d'intérêt qui alourdit la charge de la dette.

Par rapport à ses deux voisins, l'Argentine souffre d'une dette extérieure qui atteignait au 30 juin 1999 49 % du PIB.

Il paraît peu probable cependant que les autorités argentines reviennent sur les grandes orientations fixées par le Président Menem. Les théories justicialistes ne sont pas sorties de leur discrédit et une rupture avec la politique du peso pourrait s'avérer aventureuse car une dévaluation aurait pour effet d'accroître la charge de la dette (libellée en dollar) et de relancer l'inflation.

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 |
|-----------------|-----------|-----------|----------|----------|---------------------------|
| Croissance | - 4,6 % | 5,5 % | 8,1 % | 3,9 % | - 3,4 % |
| PIB/hab | 7 421 \$ | 7 725 \$ | 8 210 \$ | 8 253 \$ | 7 723 \$ |
| Inflation | 1,6 % | 0,2 % | 0,5 % | 0,9 % | - 1,2 % |
| Déficit (% PIB) | - 1,4 | - 2,2 | - 1,3 | - 1,6 | - 3,2 % Etat/provinces |
| Dette pub. | 87 Mds \$ | 93 Mds \$ | 104 Mds | 112 Mds | 118,2 Mds |
| Rés. change | 15 Mds \$ | 19 Mds \$ | 23 Mds | 25 Mds | 24 Mds |
| Chômage | 17,4 % | 17,3 % | 13,7 % | 13,1 % | 13,8 % |

Commerce extérieur (en milliards de dollars)

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 (11 m) |
|--------|------|------|-------|-------|-------------|
| Export | 20,8 | 23,8 | 25,2 | 25,8 | 21,3 |
| Import | 19,9 | 23,7 | 30,6 | 31,4 | 23,2 |
| Solde | 0,9 | 0,1 | - 5,4 | - 5,6 | - 1,9 |

3) *Le Chili*

Etat associé au Mercosur, le Chili a connu une période d'expansion particulièrement forte au cours de la décennie 1987-1997. La croissance, en effet, a été en moyenne de 7 % par an et l'inflation n'a cessé de diminuer.

Au cours de cette période, le budget était en situation excédentaire et le chômage restait à un niveau raisonnable. La balance commerciale – fortement dépendante du cours du cuivre – a connu une évolution plus erratique mais les flux d'entrées de capitaux étrangers ont permis la

constitution de réserves importantes. Le taux de change par rapport au dollar demeurait relativement stable et la dette externe, après une forte diminution pendant les années 80, demeurait à un niveau modéré.

La crise asiatique n'a pas fondamentalement affecté ces résultats. Elle s'est traduite pour le Chili par une diminution de la demande externe et par une chute du cours du cuivre. Mais, après une aggravation du déficit commercial en 1998, les comptes extérieurs sont redevenus positifs à la fin de 1999. Les politiques monétaires et budgétaires restrictives sont à l'origine de ce redressement mais il est significatif que les exportations chiliennes soient restées globalement stationnaires en 1999 et que le Chili n'ait toujours aucune difficulté à attirer les capitaux étrangers.

En 1999, la baisse du PIB a atteint seulement 1 % et l'année 2000 s'annonce comme celle de la reprise de la croissance. Certains experts prévoient même une croissance de 5 %.

| | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 ^(e) | 2000 ^(p) |
|------------------------|---------|---------|---------|---------|---------------------|---------------------|
| PIB réel (%) | 8,5 | 7,4 | 7,1 | 3,3 | - 1 | 4 |
| Inflation (%) | 8,2 | 6,6 | 6 | 4,7 | 2,3 | 4 |
| Chômage (%) | 7,4 | 6,5 | 6,1 | 8 | 10 | 8 |
| Balance comm. (M\$) | + 1 482 | - 1 147 | - 1 342 | - 2 400 | + 1 640 | - 300 |
| Bal. courante (M\$) | + 147 | - 3 015 | - 4 060 | - 4 140 | - 900 | - 300 |
| Dette externe (Mds \$) | 21,7 | 23,0 | 25,4 | 31,5 | 33,0 | 34 |
| Serv. de la dette (%) | 25,4 | 30,9 | 20,2 | 21,5 | 23,1 | |
| Réserves (Md\$) | 14,1 | 14,8 | 17,3 | 15,7 | 14,7 | 15,5 |

(e) Estimation

(p) Prévision.

4) *L'Uruguay*

L'Uruguay, dont le PIB par habitant est traditionnellement l'un des plus élevés du sous-continent sud-américain, n'a mis en œuvre que tardivement les réformes de structures jugées indispensables à l'intégration du pays dans le Mercosur.

Le gouvernement s'est engagé auprès du FMI à réformer un secteur financier pléthorique et peu efficace, récemment affecté par les graves difficultés de certaines banques. Des prêts ont d'ailleurs été accordés par le FMI, la BID et la Banque mondiale pour permettre au pays de poursuivre les restructurations, tandis que le contrôle du secteur bancaire était renforcé. En l'absence de réformes rapides, Montevideo pourrait

perdre la rente de situation liée à son statut de « refuge » pour les capitaux argentins et brésiliens.

Après des résultats satisfaisants en 1997, la conjoncture s'est dégradée en 1998, du fait de l'annulation de nombreuses commandes internationales (viande et laine) et de la baisse de la demande brésilienne.

En revanche, les autres indicateurs sont plus rassurants : l'inflation a continué de ralentir et le déficit public est resté stable, autour de 0,5 % du PIB. Seul le chômage, bien que stabilisé, continue de poser problème.

Si les crises financières asiatique et russe ont eu un impact limité sur l'économie uruguayenne en raison du faible développement de ses marchés financiers et du statut de refuge de la place financière de Montevideo, la crise brésilienne s'est quant à elle traduite par une sévère récession en 1999 du fait d'une forte baisse des exportations (- 22 %). Mais l'inflation a continué de ralentir et le taux de change n'a pas été affecté par la dévaluation brésilienne, 90 % de la masse monétaire étant en dollars. Enfin, le déficit de la balance des paiements courants a augmenté en 1999, sans que son financement ne pose de problème majeur.

Pour faire face à la crise, les autorités uruguayennes ont annoncé une série de mesures visant à rassurer les agents économiques et à renforcer la compétitivité du secteur privé.

L'année 2000 s'annonce sous de meilleurs auspices, grâce à la reprise au Brésil et à l'augmentation du prix des matières premières.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 ^(e) | 2000 ^(p) |
|---------------------------|--------|--------|---------|---------------------|---------------------|
| PIB réel (%) | + 5,2 | + 5,1 | + 3 | - 3 | + 2 |
| Inflation (%) | + 24,3 | + 15,2 | + 8,6 | + 4,2 | + 3,5 |
| Chômage (% PA) | 11,9 | 11,5 | 11 | 11 | |
| Balance commerciale (M\$) | - 687 | - 986 | - 1 110 | - 1 190 | - 1 141 |
| Balance courante (M\$) | - 234 | - 287 | - 400 | - 540 | - 441 |
| Dettes externes (Mds \$) | 5,9 | 6,4 | 6,9 | 7,1 | |
| Réserves (Mds \$) | 1,25 | 1,55 | 1,6 | 2,1 | |

(e) Estimation

(p) Prévvision.

5) *Le Paraguay*

La politique suivie, néo-libérale et ouverte sur l'extérieur, a permis d'atteindre un équilibre macro-économique satisfaisant. Mais celui-ci s'est dégradé à partir de 1997 pour plusieurs raisons : les trois crises bancaires successives qui ont ébranlé un système financier fragile, l'augmentation des dépenses de l'Etat, l'insuffisance des investissements qui ont chuté de 40% en 1997, et enfin la crise politique.

Quant aux réformes, elles ont eu beaucoup de mal à se concrétiser. Le gouvernement s'est lancé à partir de 1994 dans un programme de petites privatisations qui a donné des résultats pour le moins mitigés. L'initiative appartient désormais au nouveau gouvernement.

La situation est préoccupante : outre une nouvelle crise bancaire – le retrait massif des dépôts a obligé la banque centrale à prendre la tutelle de six établissements financiers –, le pays a subi le contrecoup de la crise internationale (baisse du cours des produits agricoles et dégradation de la conjoncture au Brésil). Enfin, l'agriculture locale a souffert des effets du « *Niño* ».

Il résulte de ces chocs successifs une dégradation de la conjoncture : la croissance du PIB a été négative en 1998 ; le déficit public a fortement augmenté (4,5 % du PIB). Enfin, le chômage dépasse 15 % en 1999 et le sous-emploi touche 20% de la population active. Seule l'inflation est modérée, après avoir dérapé en 1998 du fait de la forte dévaluation du guarani par rapport au dollar (- 20 % en 1998) et de la hausse des tarifs publics. Mais cette modération n'est que le reflet de l'atonie de l'activité économique, tandis que la dépréciation du guarani se ralentit (- 16,8 % en 1999) en raison de l'intervention de la Banque centrale sur le marché des changes.

Face à cette situation, le gouvernement du Président Cubas avait décidé de lancer un emprunt de 400 millions de dollars sur vingt ans, d'augmenter les impôts et de réduire les dépenses publiques ; toutefois, ces projets ont été bloqués par la crise politique. D'autres mesures de relance ont été prises par le gouvernement du Président Macchi, financées par un crédit taïwanais de 395 millions de dollars.

| | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 ^(p) |
|------------------------------|-------|-------|--------|---------------------|
| PIB réel (%) | + 1,3 | + 2,6 | - 0,5 | + 0,5 |
| Inflation (%) | + 8,2 | + 6,2 | + 14,6 | + 4,6 |
| Balance commerciale (Mds \$) | - 1,6 | - 1,8 | - 1,4 | - 0,1 |
| Dettes externes (Mds \$) | 1,3 | 1,44 | 1,55 | |
| Réserves (Mds \$) | 1,062 | 0,84 | 0,87 | 1 |

^(p) Prév.ision.

6) *La Bolivie*

Associée au Mercosur depuis 1997, l'économie bolivienne est essentiellement agricole (18 % du PIB et 40 % de l'emploi) et minière (11 % du PIB), l'industrie ne représentant que 15 % du PIB. On assiste depuis peu à une montée en puissance du secteur de l'énergie (gaz, pétrole) qui devrait constituer 20 % des exportations en 2010 grâce à l'entrée en service, début 1999, du gazoduc Bolivie-Brésil.

La culture de la coca reste une source non négligeable de revenus malgré l'intensification des programmes d'arrachage et de développement alternatif : elle représente 3,5 % du PIB (contre 10 % en 1980), 15 % des exportations (50 % en 1980) et 10 % de l'emploi total.

Durement frappée par la chute des cours de l'étain au début des années 1980, la Bolivie avait été l'un des premiers pays d'Amérique latine à mettre en place, sous les auspices du FMI, un programme d'ajustement structurel. De très nombreuses entreprises ont été privatisées ou « capitalisées » dans l'électricité, les télécommunications, les transports routiers et aériens, les hydrocarbures et la métallurgie. Enfin, le pays s'est ouvert aux investissements étrangers, qui sont passés de 35 millions de dollars en 1989 à 934 millions de dollars en 1999. Les Etats-Unis sont le premier investisseur étranger (65 % du total).

Cette politique a permis la stabilisation macro-économique : la croissance est soutenue, tirée par la forte progression de l'investissement ; l'inflation est maîtrisée ; les réserves de change sont importantes ; seul le déficit budgétaire (4 % du PIB en 1998) est préoccupant, les recettes ayant diminué sous l'effet conjugué de la réforme des pensions et de la baisse des revenus tirés des hydrocarbures.

En août 1998, le FMI a accordé à la Bolivie un troisième programme d'ajustement structurel pour la période 1998-2001. En échange d'un crédit de 138 millions de dollars, le gouvernement s'est engagé à poursuivre sur la voie de la stabilisation.

Le lancement de ce programme s'est cependant heurté en 1999 à une conjoncture moins favorable en raison de la crise des pays voisins et de la chute des cours des produits de base.

Malgré les bons résultats macro-économiques, la Bolivie souffre de faiblesses structurelles : le poids de la dette représente 54 % du PIB et le service de la dette 27 % des exportations. La dette est régulièrement échelonnée. La Bolivie a été admise en septembre 1997 au bénéfice de l'initiative « PPTE » (pays pauvres très endettés) ; elle devrait bénéficier de l'initiative PPTE élargie dans les prochains mois.

Le pays est largement tributaire de l'aide extérieure, bilatérale et multilatérale ; de l'ordre de 1 milliard de dollars, elle représente plus de 90 % du budget de l'Etat et reste donc indispensable au financement du déficit public. L'aide globale de l'Union européenne est la plus importante.

Le dernier groupe consultatif de la Banque mondiale s'est tenu à Paris les 24 et 25 juin dernier ; à cette occasion, les donateurs bi et multilatéraux se sont engagés à hauteur de 980 millions de dollars pour 1999, ce qui est supérieur aux demandes des autorités boliviennes.

| | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 ^(e) |
|------------------------------------|-------|-------|-------|-------|-------|---------------------|
| Taux de croissance du PIB (%) | 4,7 | 4,7 | 4,1 | 4,2 | 4,7 | 1 |
| Inflation (%) | 8,8 | 10,2 | 12,4 | 4,7 | 4,3 | 3,13 |
| Chômage (%) | 20 | 20 | 20 | 20 | | |
| Déficit public / PIB (%) | - 6,5 | - 3,2 | - 2 | - 2,6 | - 4 | - 4,1 |
| Balance commerciale (M\$) | - 496 | - 309 | - 377 | - 680 | - 880 | - 500 |
| Balance courante (M\$) | - 43 | - 243 | - 399 | - 546 | - 680 | - 700 |
| Réserves brutes (M\$) | 451 | 660 | 955 | 1 087 | 1 060 | 1 000 |
| Dette extérieure publique (Mds \$) | 4,1 | 4,7 | 4,8 | 4,9 | 4,4 | |

(e) Estimation.

B. Les fragilités du Mercosur

1) La fragilité sociale

On pourrait appliquer aux plus riches des pays du Mercosur la formule du Président Cardoso : « *Le Brésil n'est pas un pays pauvre, c'est un pays injuste.* ».

Si tous les pays du Mercosur ne sont plus à proprement parler des pays économiquement sous développés, tous présentent encore les caractéristiques d'un sous-développement social préoccupant. Selon le rapport sur le développement humain publié par le PNUD, il existe de ce point de vue de fortes disparités entre ces pays puisque, dans un classement regroupant 174 pays, le Chili, l'Uruguay et l'Argentine occupent respectivement les 34^{ème}, 39^{ème} et 40^{ème} places alors que le Brésil, le Paraguay et la Bolivie sont aux 79^{ème}, 84^{ème} et 113^{ème} places. On observera que ce classement ne recoupe pas exactement celui des performances économiques de chacun.

Le Brésil, par exemple, souffre d'importantes disparités régionales et les affrontements entre les paysans sans terre et les grands propriétaires provoquent chaque année la mort de plusieurs dizaines de personnes. Au Paraguay, 65 % de la population vit sous le seuil de pauvreté, l'analphabétisme concerne encore près de 60 % de la population et de nombreux mouvements de paysans ont vu le jour. En Bolivie, la pauvreté touche 70,5 % de la population, les infrastructures ne couvrent pas les besoins en matière de santé, de logement et de couverture en eau et seuls 12 % des familles disposent de la ration minimum journalière recommandée.

Même parmi les pays les mieux classés, il subsiste des poches de pauvreté. Au Chili, l'UNICEF estime que 140 000 jeunes de 14 à 17 ans ont quitté l'école tandis que l'on observe une recrudescence du travail des enfants. En Uruguay, 12% de la population ne sont pas couverts par un système de protection en matière de santé.

L'expansion économique n'est donc pas allée de pair avec un progrès social de même ampleur. A bien des points de vue, elle a même généré un accroissement des inégalités en raison de la brutalité des politiques de libéralisation.

2) *L'enracinement de la démocratie*

Si la démocratie s'est incontestablement enracinée, on ne doit pas sous-estimer la menace que fait peser la question sociale sur la vie politique de ces pays.

Ainsi, malgré les tensions sociales et la crise financière, le Président brésilien, M. Cardoso, a été réélu dès le premier tour en 1998. Le Président doit compter sur des coalitions instables et à géométrie variable car la large majorité que la coalition de centre-droit a conservé à la Chambre des députés et au Sénat est très hétérogène. S'ajoute à cela la

difficulté de gérer un pays immense (quinze fois la France), traversé par des clivages régionaux profonds.

Les élections présidentielles argentines, en octobre 1999, se sont traduites par la victoire de Fernando de la Rúa, maire radical de Buenos Aires et candidat de l'Alliance de l'opposition. Le nouveau gouvernement jouit de la confiance des Argentins mais il devra composer avec les assemblées parlementaires et les violentes manifestations qui ont éclaté à la fin du mois de décembre 1999 dans la province de Corrientes ont montré la gravité de la situation sociale.

En Uruguay, les élections présidentielles de novembre 1999 ont été emportées par M. Battle qui a constitué une coalition de conservateurs et de libéraux mais la gauche a également fortement progressé lors de ces élections. Les deux partis traditionnels se sont alliés autour d'une plateforme électorale d'inspiration libérale et de tonalité nationaliste mais cette politique risque de se heurter à l'opposition de la gauche qui dispose aujourd'hui d'une minorité de blocage au Parlement.

En Bolivie, le général Banzer s'efforce d'améliorer l'image internationale de son pays et de se réhabiliter au regard de l'histoire. Il y a beaucoup à faire. Les résultats de la lutte contre la drogue sont encourageants mais au prix d'affrontements violents entre forces de l'ordre et paysans producteurs de coca.

Au Paraguay, en mars 1999, une grave crise politique entre le Président et le Parlement a trouvé une issue pacifique grâce à la pression du Brésil et des Etats-Unis. La situation reste instable sur fond de règlements de comptes contre les partisans du général Oviedo, qui avait participé à une tentative de coup d'Etat en 1996, et de forte agitation sociale.

Les élections présidentielles chiliennes de janvier 2000 ont été très disputées, l'opposition de droite populiste ayant su sensibiliser les couches sociales les plus défavorisées. Néanmoins, elles ont débouché sur le succès du candidat de la coalition de gauche, M. Lagos, premier président socialiste chilien depuis Salvador Allende. Il devrait donner la priorité à la réduction des inégalités sociales et au parachèvement de la transition démocratique.

Car l'enjeu est bien de parvenir à une distribution plus équitable de la croissance. A ce titre, les pays du Mercosur sont tous aux prises à des mouvements de contestation sociale. Mais, là encore, la diversité prime sur l'uniformité, chacun ayant des traditions syndicales différentes.

Au Chili, le patronat a bâti la réussite économique sur un cadre législatif peu contraignant et les conflits se multiplient souvent hors du cadre syndical. En Uruguay, le poids de l'Etat est traditionnellement important dans le secteur social et les syndicats recourent fréquemment aux conflits sociaux mais ces organisations connaissent une baisse de leur popularité. Au Paraguay, la chute de la dictature a permis à plusieurs courants syndicaux de se structurer et le taux de syndicalisation est relativement élevé. En Bolivie, la Centrale ouvrière bolivienne était le seul véritable contre-pouvoir aux régimes autoritaires successifs mais ce syndicat a perdu beaucoup de son influence pour s'être opposé à la restructuration du secteur minier.

3) *La fragilité financière*

Les pays du Mercosur sont parmi les premiers pays émergents qui ont grand intérêt à une réforme du système financier international.

Les marchés financiers des pays émergents sont réputés pour leur forte rentabilité mais aussi pour leur vulnérabilité. Leur taille, encore relativement modeste (le marché boursier brésilien, par exemple, s'élève à 180 milliards de dollars alors que le marché américain est de 13 800 milliards), les rend particulièrement réactifs aux mouvements de capitaux à court terme.

L'endettement des pays du Mercosur demeure un facteur d'instabilité même si l'époque où les marchés pouvaient craindre des ruptures de paiement semble révolue. En moyenne, la dette publique représentait près de 30% du PIB en 1997. Selon un récent rapport de la Banque mondiale, le Brésil et l'Argentine sont parmi les dix premiers pays émergents ou en développement pour le montant de leur dette en dollar.

On peut sans doute considérer, à la lumière de la crise brésilienne, que les institutions financières internationales et les Etats occidentaux ont correctement réagi quand la crise asiatique a touché l'Amérique latine. Le FMI a ainsi, en novembre 1998, élaboré un montage financier international comportant des engagements pour le soutien de la balance des paiements brésilienne totalisant 41,5 milliards de dollars, le FMI fournissant un accord de confirmation pour un montant de 18,1 milliards de dollars moyennant des engagements dans le domaine de la maîtrise des dépenses publiques. Mais ce soutien, malgré son importance, n'a pas empêché la dévaluation du réal et le programme économique a dû être révisé afin de renforcer les mesures d'assainissement budgétaire.

4) *Le manque de cohésion du Mercosur*

Le Mercosur a comme objectifs la libre circulation des biens, services, capitaux et main d'œuvre, la suppression des droits de douane et l'établissement d'un tarif extérieur commun. L'union douanière est entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1995 grâce à l'adoption de listes d'exceptions au tarif extérieur commun, la fin de la période transitoire étant fixée à 2001 (2006 pour certains produits). Les échanges entre pays membres ont été multipliés par six en huit ans.

Le Mercosur, outre le dynamisme économique qu'il a créé dans la région, est aussi un ciment entre des nations que l'histoire a opposées. Les Etats membres ou associés ont ainsi réglé la plupart de leurs contentieux territoriaux. Seule la question de l'accès à la mer de la Bolivie est encore pendante. L'Argentine, pour sa part, a normalisé ses relations avec le Royaume-Uni même si la question de la souveraineté sur les îles Malouines n'est pas close.

Le Mercosur modifie les données nationales et régionales en substituant à la traditionnelle logique de confrontation entre le Brésil et l'Argentine une logique de coopération. **Le couple Argentine-Brésil est en effet le véritable moteur de l'intégration.**

Malgré la légèreté de ses structures, le Mercosur a prouvé, de manière informelle, lors des deux tentatives de coup d'Etat survenues au Paraguay, sa capacité à résoudre les difficultés politiques.

Cependant, à bien des égards, le Mercosur manque encore de cohésion et d'une capacité à élaborer des politiques communes.

Sur le plan technique, le marché commun est encore très imparfait et les conflits survenus entre le Brésil et l'Argentine ont retardé les travaux d'harmonisation interne, notamment s'agissant du secteur de l'automobile et du sucre dont les régimes transitoires ont du être prorogés. Depuis la crise, certains secteurs de l'économie argentine demandent à bénéficier de régimes particuliers.

La dévaluation du réal a réveillé dans les pays du Mercosur de façon disproportionnée les intérêts sectoriels et catégoriels, unis dans un appel commun à un protectionnisme renforcé. La tension se fait sentir dans les nombreux différends commerciaux qui opposent le Brésil à l'Argentine. Ces différends ont été soumis à l'organe de règlement des différends du Mercosur mais les décisions de cet organe, bien qu'obligatoires, n'ont pas été appliquées ce qui a conduit les Etats plaignants à les soumettre à l'OMC.

Sur le plan politique, le Mercosur est constitué d'Etats de poids très inégaux. **Le Brésil domine la région par sa population** (164 millions d'habitants, soit 71 % de la population totale du Mercosur et de ses deux associés) et par son économie. **Seuls l'Argentine** (34 millions d'habitants) **et le Chili** (14,8 millions d'habitants) **peuvent faire contrepoids.**

Les politiques économiques des différents pays ne convergent pas sur des points pourtant essentiels. En particulier, les politiques de change brésilienne et argentine suivent des orientations diamétralement opposées. De ce fait, l'Argentine, dont la monnaie est ancrée au dollar, s'est trouvée dans une situation délicate lorsque le Brésil a décidé de dévaluer et de laisser flotter sa monnaie. L'Argentine a réagi à la dévaluation du réal brésilien qui déséquilibrait les conditions de la concurrence par **des mesures tarifaires unilatérales**, mesures qui n'ont pas été abrogées à ce jour.

Aujourd'hui, la stabilisation de la monnaie brésilienne et le retour à la croissance relativisent l'importance de cette divergence mais il est clair que la question d'une monnaie commune restera en suspens tant que cette divergence de conception ne sera pas résolue.

Toutefois, le Mercosur a mis en place des structures susceptibles de favoriser l'harmonisation des politiques économiques. Un comité technique a la charge de rassembler des statistiques. Un comité politique étudie les possibilités de convergence. Dans ce cadre, le Brésil a proposé un plan de convergences - dit « petit Maastricht » - qui retient comme objectifs 3% d'inflation, 3 % de déficits publics, 3 % de déficit des balances de paiements. C'est une première réponse aux demandes de l'Argentine.

Le fait que le Chili ne soit pas pleinement intégré au Mercosur est également une faille. Le principal obstacle à cette intégration réside dans le niveau du tarif douanier chilien, sensiblement moins élevé que le tarif extérieur commun du Mercosur.

Surtout, les Etats ont des ambitions encore divergentes qui brident le développement institutionnel du Mercosur et rendent encore incertain le type de relations que le Mercosur établira avec les Etats-Unis.

Le Brésil s'oppose à ce que le Mercosur devienne un satellite économique des Etats-Unis. Candidat à un siège de membre permanent au Conseil de Sécurité des Nations Unies – accès auquel s'oppose

l'Argentine – **il entend faire du Mercosur l'un des pôles d'un monde multipolaire**, pôle dont il serait le *leader*.

Pour l'**Argentine**, en sens inverse, **les Etats-Unis sont la référence et constituent un choix stratégique**. Cette option se décline sur le plan monétaire, commercial et même militaire, l'Argentine s'étant vue reconnaître par les Etats-Unis en 1997 le statut « d'allié important non-membre de l'OTAN » dont bénéficiaient déjà Israël, l'Egypte, la Jordanie, le Japon, la Corée du Sud, l'Australie et la Nouvelle-Zélande.

Le **Chili**, pour sa part, **s'est récemment rapproché de la conception brésilienne** en raison des tensions qui sont apparues avec les Etats-Unis. Il s'oppose au maintien de l'embargo sur Cuba et n'a pas apprécié que l'Argentine ait obtenu le statut d'allié important des Etats-Unis. Des contentieux commerciaux avec les Etats-Unis l'ont également rapproché du Mercosur. En outre, les enjeux de politique intérieure des Etats-Unis ont bloqué ses négociations d'adhésion à l'ALENA qui n'est plus une priorité de la politique chilienne.

Tandis que la **Bolivie** et le **Paraguay** sont placés dans une situation de forte dépendance à l'égard des Etats-Unis, l'**Uruguay** a l'ambition que Montevideo devienne la capitale administrative et financière d'un Mercosur plus intégré qu'il ne l'est actuellement.

II. LA CARTE EUROPEENNE

De ce qui précède, il apparaît que le Mercosur demeure une zone de croissance économique, ses fragilités l'incitent à rechercher des appuis extérieurs et il n'est ni souhaitable, ni certain qu'il nouera une alliance exclusive avec les Etats-Unis.

La politique de l'Union européenne à l'égard du Mercosur peut paraître timide. La négociation des accords d'association européens avec le Mercosur et le Chili est en effet soumise par l'Union européenne à des conditions strictes afin de préserver les intérêts de certains secteurs sensibles et dans un souci de cohérence avec les négociations multilatérales de l'OMC.

Cependant, cette prudence ne doit pas compromettre le développement du dialogue et de la coopération entre l'Union européenne et le Mercosur.

A. Les négociations entre le Mercosur et l'Union européenne

1) *Rappel de la problématique générale*

Depuis **la déclaration de Rome (20 décembre 1990)**, le dialogue entre l'Union européenne et le Mercosur a franchi **plusieurs étapes**. En 1994, la Commission européenne a ainsi proposé une stratégie en deux phases : conclusion d'un accord-cadre interrégional pour le commerce et la coopération puis préparation d'un accord d'association interrégionale.

Le Chili étant associé au Mercosur, il a été décidé de négocier avec lui un accord de même type.

Avec cette deuxième étape, il s'agit d'aller bien au-delà de la création d'une simple coopération. L'objectif est de créer **un véritable partenariat stratégique** couvrant de nombreux domaines et **prévoyant un dialogue politique**.

S'agissant du dialogue politique, il est prévu de le développer au niveau ministériel et des hauts fonctionnaires mais aussi au niveau parlementaire par l'instauration d'un dialogue permanent entre le Parlement européen et la Commission parlementaire commune du Mercosur. Le cadre institutionnel comportera un Conseil d'association (niveau ministériel) et un Comité d'association (hauts fonctionnaires).

Par ailleurs, si la coopération économique constituera un volet important des futurs accords, ces derniers comporteront bon nombre d'autres domaines : coopération sociale et culturelle, éducation et formation, lutte contre la drogue et la criminalité organisée, coopération entre les administrations.

Tous les Etats membres de la Communauté s'accordent sur l'intérêt de ce projet global. C'est une donnée qu'il convient de rappeler en permanence car l'attention a tendance à se focaliser sur le contentieux commercial.

Par ailleurs, **les relations commerciales sont globalement favorables à l'Union européenne** alors que le Mercosur est encore relativement fermé. **Le contentieux commercial ne concerne en fait qu'une faible partie des produits échangés.**

a) *L'intensité des relations commerciales*

L'Union dégage un excédent commercial élevé avec le Mercosur et ses associés comme d'ailleurs avec l'ensemble de l'Amérique latine, Mexique y compris. Si le Mercosur ne représente encore qu'une part marginale des échanges de l'Union (moins de 3 %), la reprise de l'expansion et la poursuite de la libéralisation des échanges devraient conduire à une progression sensible de cette part.

Les flux d'échanges ont connu une certaine inflexion en 1999 du fait de la crise. Avec le Mercosur, les exportations de l'Union ont diminué de 14,6 % sur les huit premiers mois de l'année tandis que les importations diminuaient également mais dans une bien moindre mesure (- 3,1 %).

Echanges de l'Amérique latine et du Mercosur avec l'Union européenne
(En millions d'euros)

| Exportations de l'Union européenne | | | | | | |
|---|-----------------|----------|---------|-----------|---------|----------|
| | Amérique latine | Mercosur | Bésil | Argentine | Chili | Mexique |
| 1995 | 32 390 | 16 870 | 11 372 | 4 575 | 2 391 | 4 511 |
| 1996 | 35 537 | 18 555 | 11 711 | 5 834 | 2 732 | 5 128 |
| 1997 | 45 146 | 24 466 | 14 900 | 7 318 | 3 446 | 7 430 |
| 1998 | 48 722 | 24 475 | 15 599 | 7 630 | 3 309 | 9 313 |
| 1999* | 28 951 | 13 823 | 9 039 | 4 127 | 1 652 | 6 562 |
| <i>Evolution par rapport à 1998</i> | - 11,6% | - 14,6% | - 10,3% | - 22,1% | - 28,5% | + 6,6% |
| Importations de l'Union européenne | | | | | | |
| | Amérique latine | Mercosur | Bésil | Argentine | Chili | Mexique |
| 1995 | 30 428 | 15 837 | 10 819 | 3 705 | 3 175 | 3 208 |
| 1996 | 30 277 | 14 891 | 10 433 | 3 898 | 3 167 | 3 169 |
| 1997 | 34 638 | 17 103 | 12 581 | 3 843 | 3 467 | 3 810 |
| 1998 | 35 268 | 18 106 | 13 212 | 4 160 | 3 501 | 4 032 |
| 1999* | 23 780 | 12 000 | 8 594 | 3 085 | 2 396 | 2 982 |
| <i>Evolution par rapport à 1998</i> | - 0,6 % | - 3,1 % | - 6,2 % | + 9 % | - 3,9 % | - 15,6 % |
| <i>Solde 1998</i> | + 13 454 | + 6 369 | + 2 387 | + 3 470 | + 192 | + 5 281 |
| <i>Solde 1999*</i> | +5 171 | +1 822 | +545 | +1 043 | -744 | +3 580 |

* Huit premiers mois
Source : Eurostat.

La plupart des pays de l'Union européenne ont enregistré en 1998 un excédent commercial avec le Mercosur.

Balances commerciales de l'Union européenne avec le Mercosur
(En milliards d'euros)

| Pays | Exportations | Importations | Solde |
|-------------|--------------|--------------|-------|
| Allemagne | 6,8 | 3,2 | 3,6 |
| Italie | 4,7 | 2,7 | 2 |
| France | 3,5 | 2 | 1,5 |
| Espagne | 2,4 | 2,0 | 0,4 |
| Royaume-Uni | 2,2 | 1,7 | 0,5 |
| Pays-Bas | 1 | 2,9 | - 1,9 |
| Suède | 1 | 0,25 | 0,75 |
| Belgique | 1 | 1,6 | - 0,6 |

Source : Eurostat.

Les investissements directs étrangers continuent d'affluer dans la région et l'Union en représente une part importante.

Investissements directs étrangers pour 1998

(En milliards de dollars)

| | Flux | | | Stocks | | |
|------------------|---------|-------------------|------------|---------|-------------------|------------|
| | Valeurs | Rang mondial | % du total | Valeurs | Rang mondial | % du total |
| Brésil | 28,7 | 5 ^{ème} | 4,5 | 156,8 | 8 ^{ème} | 3,8 |
| Argentine | 5,7 | 20 ^{ème} | 0,9 | 45,5 | 19 ^{ème} | 1,1 |

Source : DREE.

Stocks d'investissements directs étrangers dans le Mercosur en 1997

(Structure en % du total)

| Pays | Part (en %) |
|-----------------------|--------------|
| Union européenne | 31,9 |
| Etats-Unis | 26,6 |
| Autres pays de l'OCDE | 11,5 |
| Reste du monde | 30,0 |
| TOTAL | 100,0 |

Source : DREE.

b) Les degrés d'ouverture respectifs des économies

Comme le rapporteur l'indiquait dans son précédent rapport, le Mercosur est encore un espace protégé par des barrières tarifaires et non tarifaires élevées alors que l'Union européenne est plus ouverte du fait de sa politique commerciale générale et du système de préférences généralisées qu'elle a accordé aux pays du Mercosur.

Le niveau des droits de douane moyen est de 14 % pour le Mercosur et de 11 % pour le Chili alors que celui de l'Union se situe aux alentours de 3 %. En outre, ce taux moyen masque des disparités importantes d'un secteur à l'autre.

Les pics tarifaires du Mercosur concernent les secteurs des technologies de l'information (plus de 35 %), de l'automobile (49 %), de la parfumerie, des pneumatiques, de la maroquinerie, du verre, de la céramique, des matériels de transport ferroviaire, du textile.

Ceux de l'Union européenne concernent l'industrie de la chaussure, certains véhicules utilitaires ou produits de l'électronique grand public, certains produits chimiques, les matières plastiques et la maroquinerie⁽³⁾.

Les dernières statistiques disponibles font apparaître que 46 % des importations de la Communauté en provenance du Mercosur bénéficient d'un droit de 0 % au titre de la clause de la nation la plus favorisée.

| Pays (1 000 écus) | Argentine | Brésil | Paraguay | Uruguay | Mercosur |
|---|-----------------------|-----------------------|---------------------|-------------------|---------------------|
| Importations totales de l'Union européenne | 3 823 451 | 12 566 306 | 184 452 | 494 299 | 17 068 512 |
| Par des importations à droit % au titre NPF | 1 882 601 (49,2 %) | 5 678 856 (45,2 %) | 148 723 (80,6 %) | 138 692 (28 %) | 7 848 872 (46 %) |

Statistiques 1997

Source : DREE.

Par ailleurs, 37,5 % des importations en provenance du Mercosur bénéficient du système de préférences généralisées qui leur permet d'entrer dans la Communauté à un droit égal à 85 %, 70 %, 35 % ou 0 % du droit commun selon leur sensibilité.

Il est vrai que l'utilisation effective du système de préférences générales est inégale selon les capacités administratives des pays et que les produits sensibles comme les produits agricoles ou le textile demeurent assez largement en dehors du système de préférences générales.

| Pays | Importations totales de l'Union européenne | Produits éligibles / importations totales | Utilisation effective / SPG | Produits agricoles / total du SPG | Textiles / total du SPG | Produits industriels / total du SPG |
|-----------|--|---|-----------------------------|-----------------------------------|-------------------------|-------------------------------------|
| Argentine | 3 823 451 | 890 154 (23,3 %) | 642 507 (72,2 %) | 340 484 (53 %) | 5 639 (0,9 %) | 296 383 (46,1 %) |
| Brésil | 12 566 306 | 5 371 281 (42,7 %) | 3 751 036 (69,8%) | 1 661 013 (44,2%) | 116 858 (3,1%) | 1 973 165 (52,6 %) |
| Paraguay | 184 452 | 27 863 (15,1 %) | 20 873 (11,3 %) | 3 235 (15,5 %) | 904 (4,3 %) | 16 734 (80,1 %) |
| Uruguay | 494 299 | 115 320 (23,3 %) | 83 109 (72 %) | 38 419 (46,2 %) | 3 472 (4,2%) | 41 218 (46,2 %) |
| Mercosur | 17 068 512 | 6 404 618 (37,5 %) | 2 043 152 (45,4 %) | 2 043 142 (2,8 %) | 126 873 (2,8%) | 2 327 500 (51,7 %) |

Statistiques 1998

Source : DREE.

⁽³⁾ Voir en annexe un tableau sur les pics tarifaires.

Le Mercosur utilise une palette très riche de mesures non tarifaires : normes à l'importation, règles sanitaires et phytosanitaires, taxes internes discriminatoires, régime de prix minima dans certains secteurs.

L'Union européenne aurait également intérêt à obtenir de la part du Mercosur des ouvertures dans le domaine des marchés publics, une simplification des formalités administratives et l'adoption des normes les plus élevées pour ce qui concerne la protection de la propriété intellectuelle.

Enfin, la Communauté a tout à gagner dans le domaine des services compte tenu de son degré élevé d'ouverture et du caractère encore très fermé du Mercosur dans ce domaine.

c) Le "nœud agricole"

Les négociations commerciales butent essentiellement sur un obstacle : **la volonté du Mercosur d'obtenir une plus grande ouverture du marché communautaire agricole.**

Dans le domaine agricole, les pays du Mercosur disposent d'un fort potentiel d'exportation et d'une compétitivité indéniable. Leurs prix sont très inférieurs aux prix communautaires pour des produits comme le blé, le sucre, le poulet ou la viande bovine. Concentrées sur un petit nombre de créneaux, leurs exportations, si elles ne rencontraient pas d'obstacles, seraient déstabilisatrices.

Les importations agricoles en provenance du Mercosur s'élevaient à 9,3 milliards d'écus en 1998, soit 51,3 % du total des importations en provenance de cet ensemble commercial.

Commerce agro-alimentaire

(En milliards de dollars)

| | 1980 | 1990 | 1995 | 1998 |
|------------------|-------|-------|-------|-------|
| Exports Mercosur | 5,8 | 8,0 | 9,4 | 10,5 |
| Imports Mercosur | 0,3 | 0,3 | 1,3 | 1,0 |
| Solde | + 5,5 | + 7,7 | + 8,1 | + 9,5 |

Source : DREE.

Part de différents produits importés

| | |
|------------|---------|
| Oléagineux | 21,21 % |
| Soja | 18,30 % |
| Café | 12,53 % |
| Bétail | 0,06 % |
| Viande | 8,00% |
| Fruits | 4,83 % |
| Tabac | 4,93 % |

Source : DREE.

La plus grande part de ces importations entrent librement sur le marché communautaire. Le soja, le café et les oléagineux sont exempts de tout droit de douane et de toute restriction quantitative. **Le tabac** est soumis à un droit *ad valorem* qui se situe entre 10 % et 74,9 %, en fonction du produit. **Les fruits** importés sont pour la plupart des fruits tropicaux.

Ce que l'on appelle « le nœud agricole » ne représente que 10,3 % à 12,5 % des importations de la Communauté en provenance du Mercosur. Si l'on y ajoute les produits industriels sensibles, c'est 13,9 % à 16 % des importations de la Communauté qui posent un problème.

2) *Le mandat de négociation de la Commission*

Quelques jours avant le sommet de Rio, les 28 et 29 juin 1999, les Quinze étaient divisés quant au rythme qu'il convenait d'adopter pour négocier la libéralisation des échanges entre les deux zones.

La France en particulier, sans remettre en cause le principe d'une libéralisation des échanges, ni l'objectif de conclure un accord au plus tard en 2005, considérait que la politique agricole commune ne pouvait résister à l'instauration rapide d'une zone de libre-échange.

Un compromis a pu être élaboré en juin 1999, quelques jours avant le sommet de Rio. Ses principes essentiels tiennent en quelques lignes qui figurent en tête des directives données à la Commission.

Objectifs et calendrier des négociations

« En ce qui concerne le commerce, les parties confirmeront leur objectif commun d'une libéralisation progressive et réciproque de l'ensemble des échanges de biens et de services, dans la perspective de l'instauration du libre-échange, compte tenu de la sensibilité de certains produits et secteurs de services, conformément aux règles de l'OMC.

A cet effet, les parties entameront, au cours du second semestre de 1999, une concertation sur le cycle de négociations multilatérales dans le cadre de l'OMC et sur la préparation des négociations prochaines. Cette concertation pourrait porter sur diverses questions, sans en exclure aucune, et comporter un dialogue régulier sur l'agriculture, le commerce et les services, les droits sur les produits industriels, les « nouveaux sujets », etc.

Les parties entameront immédiatement les négociations concernant les questions non tarifaires.

Le processus de négociation sur les réductions tarifaires et les services commencera le 1^{er} juillet 2001. Ces négociations seront conduites et conclues en tenant dûment compte des résultats du cycle de l'OMC et du calendrier prévu pour la zone de libre-échange des Amériques. Elles doivent être conclues après la fin du cycle de l'OMC ».

a) L'objectif d'une « libéralisation des échanges ».

La France tenait à ce que l'accord ne soit pas formellement un « accord de libre-échange ». En effet, selon les règles de l'OMC, un accord de libre-échange doit répondre à deux conditions. En premier lieu, il doit prévoir un programme d'établissement du libre-échange qui ne soit pas supérieur à dix ans, sauf cas exceptionnels. En second lieu, l'accord doit couvrir « l'essentiel des échanges », cette expression imprécise étant interprétée par l'Union européenne comme signifiant que l'accord doit couvrir 90 % des flux commerciaux régionaux.

Or, comme il a été dit plus haut, les secteurs sensibles représentent aujourd'hui 13,9 % à 16 % des échanges. Autrement dit, la conclusion d'un accord de libre-échange avec le Mercosur supposerait que l'Union accepte des mesures de libéralisation dans des secteurs sensibles, notamment dans le secteur agricole, hypothèse que la France ne pouvait accepter.

b) Les négociations non tarifaires commenceront immédiatement tandis que les négociations tarifaires ne débuteront qu'en juillet 2001

Il s'agit de l'aspect qui est à ce jour le plus contesté par le Mercosur. Le premier comité de négociation se tiendra les 6 et 7 avril 2000 à Buenos Aires pour les négociations de l'accord avec le Mercosur et les 10 et 11 avril 2000 pour celles avec le Chili. Il est probable que les partenaires de la Communauté demanderont que l'Union revienne sur cette position qu'ils considèrent comme un faux-fuyant destiné à différer les discussions les plus sensibles. Il est possible aussi que certains Etats membres tentent de revenir sur le compromis de juin 1999 avec peut-être le soutien de la Commission.

Il est vrai que cette orientation tranche avec la manière dont a été conduite et menée à son terme la négociation entre l'Union européenne et le Mexique.

En 1997, le Mexique et l'Union ont mis en place un dispositif à étages comportant **un accord global de partenariat et de coopération** (ratifié par la France en mai 1999 mais qui n'est pas encore entré en vigueur quatre Etats membres n'ayant pas encore achevé leur procédure interne de ratification), **un accord intérimaire portant sur le commerce et sur les mesures d'accompagnement** ainsi **qu'une déclaration conjointe sur la globalité du traitement des biens et des services.**

Le 30 juin 1998, le Conseil a adopté la décision de conclusion définitive de l'accord intérimaire dont l'entrée en vigueur a permis le lancement des négociations formalisé par la mise en place d'un conseil conjoint.

Les négociations engagées en novembre 1998 visaient la mise en place d'une zone de libre-échange dans le domaine des biens, à un accord d'intégration économique s'agissant des services ainsi qu'à une libéralisation des mouvements de capitaux et de paiements et à une ouverture graduelle et réciproque du secteur des marchés publics.

Menée tambour battant, cette négociation a débouché sur un accord de principe le 24 novembre 1999. **Ces textes entreront en vigueur le 1^{er} juillet 2000⁽⁴⁾.**

Cet accord est **une heureuse riposte à la dégradation des positions européennes** qui a suivi la mise en place de l'ALENA. L'Union a perdu

⁽⁴⁾ Voir la présentation de cet accord en annexe.

la moitié de ses parts de marché. En revanche, les investissements européens sont restés stables mais ont changé d'orientation en privilégiant la zone frontalière avec les Etats-Unis, l'ALENA étant une tête de pont pour la pénétration du marché nord-américain.

Le calendrier de démantèlement tarifaire pour les produits industriels est asymétrique mais dès 2007 l'équilibre sera rétabli. L'ouverture obtenue pour les marchés publics mexicains est particulièrement satisfaisante. Il en est de même pour les règles d'origine, domaine dans lequel l'Union a obtenu que ses propres règles soient retenues dans la plupart des cas ce qui permettra notamment à l'industrie automobile de reprendre pied sur ce marché.

Quelques aspects de cet accord sont contestables. Ainsi, le régime d'importation des vins communautaires et de certains produits de la pêche (thon et crevettes) n'est pas satisfaisant.

Cet accord permettra à l'Union de reprendre pied sur le marché mexicain où elle réalise déjà un excédent commercial.

Cependant, s'agissant du Mercosur, il existe des arguments en faveur d'une stratégie quelque peu différente.

Dans le cas du Mexique, un accord a pu être conclu car les produits sensibles, exclus pour le moment de l'accord, représentent moins de 10 % des échanges.

Pour le Mercosur, il est préférable que les négociations non tarifaires devancent les négociations tarifaires.

D'une manière générale, les premières sont souvent les parents pauvres des négociations commerciales alors que leur complexité et leur importance justifient un traitement méthodique. Alors que des négociations tarifaires peuvent déboucher rapidement pourvu qu'il existe une volonté politique, les négociations non tarifaires supposent une connaissance approfondie et une bonne compréhension des règles existant de part et d'autre. De ce fait, elles sont parfois négligées dans les négociations ce qui est par la suite une source de difficultés. Ainsi, dans l'accord que la Communauté vient de conclure avec l'Afrique du Sud la question des appellations d'origine pour les vins demandera à être précisée.

En outre, les mesures non tarifaires ne sont pas au cœur des négociations multilatérales de l'OMC. Il est donc possible de progresser au niveau des négociations régionales sans risques de confusion. Les

discussions régionales dans ce domaine peuvent même être très utiles pour la préparation des négociations multilatérales.

Dans le cas spécifique du Mercosur, **le volet non tarifaire revêt une importance particulière**. Les règles d'origine sont peu harmonisées au sein du Mercosur. Les mesures sanitaires et phytosanitaires constituent aussi un champ de négociation qui ne devra pas être négligé. Les pays du Mercosur sont, par exemple, opposés à l'embargo communautaire sur la viande aux hormones. L'Argentine est le deuxième exportateur mondial de produits contenant des OGM. Les appellations d'origine des vins et spiritueux seront également un enjeu important des négociations.

c) *La prise en compte du cycle de l'OMC et des négociations sur l'ALCA*

Ce principe a été énoncé avant la conférence de Seattle dont l'échec a évidemment des répercussions sur les négociations avec le Mercosur.

L'idée d'origine est qu'un accord doit à la fois tenir compte des négociations de l'OMC et intervenir avant que la mise en place de l'ALCA n'ait eu un impact sur les flux d'échanges entre l'Union et le Mercosur.

Il importe en effet que les négociations tarifaires entrent dans le cadre des concessions qui seront faites au niveau multilatéral et qui détermineront la marge de manœuvre de l'Union à l'égard du Mercosur.

Quant à la mise en place de l'ALCA, elle constitue une limite de temps qui mérite d'être prise en considération. Théoriquement, une zone de libre-échange devrait être constituée en 2005 entre les 34 pays d'Amérique du Nord et du Sud. Or la création de l'ALENA a démontré à quel point les courants d'échanges pouvaient être modifiés par de telles entreprises.

Dans le schéma initial, le nouveau cycle OMC devait commencer en 2000 et durer trois ans, c'était du moins ce qu'envisageait l'Union européenne. L'échec de la conférence de Seattle a pour effet de modifier ce calendrier. Dans la meilleure hypothèse, le nouveau cycle ne pourra commencer avant 2001 compte tenu des échéances électorales américaines qui pèsent sur les négociations. Certes, des contacts ont repris à l'OMC sur les services et l'agriculture dès le mois de février 2000, comme le prévoyaient les accords de Marrakech. Mais aucun terme ne leur a été fixé. Pour la France, ces négociations *« iront à leur rythme »* **et il est peu probable qu'elles débouchent sur des résultats tant qu'un cycle global n'aura pas été lancé.**

Selon le rapporteur, l'échec américain de Seattle doit être mis à profit par l'Union européenne pour élargir le cercle de ses alliés avant le lancement du nouveau cycle de l'OMC. A cette fin, l'Union européenne devrait engager des négociations sur tous les sujets, y compris politiques, culturels et tarifaires.

B. Quelles sont les chances de cette négociation ?

Il est assez probable que le début des négociations sera difficile. Le premier comité de négociation sera l'occasion d'une explication franche mais, se tenant au niveau des experts, une crise ouverte n'est pas à craindre. **Le pire serait que les négociations s'alanguissent tandis que celles relatives à l'ALCA prendrait le vent en poupe.**

Les négociateurs européens, sans se laisser intimider par les progrès supposés des négociations sur l'ALCA, devront tenir un discours convaincant et consistant afin que les pays du Mercosur ne se laissent pas gagner par le scepticisme.

1) Rien ne certifie que le projet de zone de libre-échange des Amériques soit aujourd'hui en si bonne voie

Une course de vitesse est d'ores et déjà engagée entre les négociations relatives à l'ALCA⁽⁵⁾ et celles relatives aux accords d'association européens. Si les Européens ne parvenaient pas à conclure des accords d'association avant l'entrée en vigueur de l'ALCA, c'est à dire avant 2005, les relations économiques entre l'Union et le Mercosur en seraient probablement gravement affectées.

Cette menace doit être prise au sérieux car les négociations de l'ALCA sont très structurées et denses et ont déjà produit des résultats, en particulier la constitution lors de la conférence de Seattle d'un front commun anti-européen sur l'agriculture. Cependant, rien n'est encore joué car à beaucoup d'égards les négociations se heurtent à de sérieuses difficultés.

⁽⁵⁾L'ALCA, Aera de libre comercio de las America en espagnol, est également dénommée FTAA (Free trade aera of the Americas) ou ZLEA (Zone de libre-échange des Amériques).

a) *Une structure de négociation étoffée*

Le processus de négociation ALCA a été lancé à Miami en 1994 et vise à constituer une zone de libre-échange réunissant tous les pays du continent américain, soit 34 Etats.

Il n'est pas nécessaire d'évoquer longuement les intérêts des Etats-Unis en Amérique latine. Rappelons simplement que le sous-continent est devenu en moins d'une dizaine d'années un débouché important pour l'économie américaine. Alors qu'en 1990 l'Amérique latine représentait respectivement 13,6 % et 13,7 % des importations et des exportations américaines, ces chiffres s'élevaient en 1998 à 16,3 % et 20,7 %.

Les Etats-Unis sont les principaux fournisseurs des principales organisations commerciales latino-américaines. Ils assurent ainsi 34 % des importations de la communauté andine, 42 % des importations de la communauté des Caraïbes, 49 % des importations du marché commun centre-américain, toujours devant l'Union européenne dont la part est nettement inférieure. Les accords commerciaux ont joué un rôle important dans cette pénétration. La création de l'ALENA a ainsi permis aux Etats-Unis d'évincer une bonne partie des intérêts européens.

Le Mercosur est la seule exception à cette règle puisque l'Union européenne vient devant les Etats-Unis qu'il s'agisse des importations, des exportations ou des investissements directs.

La création de l'ALCA pourrait bien inverser cette situation.

Les négociations ont été engagées dès 1998 et se caractérisent par un champ très large, comprenant pratiquement tous les aspects des règles régissant les échanges, à l'exception des normes sociales et environnementales.

Chaque secteur a été confié à des groupes de négociation ou à des groupes de travail dont les présidences ont été réparties entre les différents Etats et dont les travaux sont coordonnés par le Comité de négociations commerciales (CNC) de l'ALCA, présidé par le Canada jusqu'en 1999 puis par l'Argentine.

Groupes de négociation de l'ALCA

| Groupes de négociation de l'ALCA | | Présidence |
|----------------------------------|--|-------------------|
| 1 | Accès aux marchés | Chili |
| 2 | Investissement | Trinité et Tobago |
| 3 | Services | Etats-Unis |
| 4 | Marchés publics | Canada |
| 5 | Règlement des différends | Costa Rica |
| 6 | Agriculture | Brésil |
| 7 | Droits de propriété intellectuelle | Mexique |
| 8 | Subventions, antidumping et droits compensateurs | Venezuela |
| 9 | Politique de concurrence | Colombie |

| Autres entités de l'ALCA | | Présidence |
|--------------------------|---|------------|
| 1 | Groupe consultatif sur les économies de petite taille | Guatemala |
| 2 | Comité des représentants gouvernementaux sur la participation de la société civile | Bolivie |
| 3 | Comité mixte d'experts du secteur public et du secteur privé sur le commerce électronique | Uruguay |

Un programme de travail rigoureux a été défini **afin de parvenir à la mise en place de l'ALCA en 2005**. La période restant à courir jusqu'en décembre 2004 est divisée en deux segments de dix-huit mois, aux cours desquels le Comité de négociation sera présidé par l'Argentine puis par l'Equateur, suivis d'une dernière étape de vingt-six mois pendant laquelle les Etats-Unis et le Brésil co-présideront le processus.

Le CNC tiendra sa prochaine réunion ministérielle le 30 avril 2001. **Il est prévu que chaque groupe de travail lui remette un avant-projet au plus tard douze semaines avant cette date.** Par ailleurs, le CNC se réunira d'ici-là au moins à trois reprises : à la fin d'avril 2000 au Guatemala, puis à la Barbade et au Pérou.

Un comité formé de la Banque interaméricaine de développement (BID), de la Commission économique des Nations Unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL) et de l'Organisation des Etats américains (OEA) appuie au plan technique ces groupes de négociation.

Chaque réunion institutionnelle est précédée d'une réunion d'hommes d'affaires qui sont habilités à présenter officiellement leurs propositions aux groupes de travail. Selon les observateurs, les

organisations industrielles du Mercosur s'impliquent beaucoup dans ce processus.

b) Les résultats

Cette machine à négocier a tout d'abord pour vertu de multiplier les contacts entre les administrations et les milieux intéressés.

Elle a permis également, lors de la réunion des ministres du commerce des Amériques à **Toronto les 3 et 4 novembre 1999**, l'adoption de **dix-huit mesures concrètes**. Huit de ces mesures concernent explicitement les procédures douanières et dix sont des mesures générales de transparence.

Hors du cadre officiel, ces contacts ont permis de faire progresser des négociations bilatérales. L'Argentine et les Etats-Unis viennent ainsi de signer un accord sur le commerce électronique.

Le processus tient également compte du souci d'une plus grande association aux décisions de la société civile. Lors du sommet de Toronto, les ONG ont ainsi produit soixante-huit contributions et deux forums non gouvernementaux ont été organisés : le forum sur la société civile des Amériques et le forum des gens d'affaires des Amériques.

Surtout, la conférence ministérielle de Toronto a été l'occasion pour les 34 ministres de faire front commun lors de la conférence de Seattle afin de proposer la suppression des subventions à l'exportation des produits agricoles.

Cette décision, qui semble avoir surpris les Européens, était la première manifestation d'une solidarité des pays d'Amérique sur la scène internationale et a ruiné tout espoir pour les Européens de diviser le groupe de Cairns lors de la conférence de Seattle. Elle a fortement contribué à l'échec de cette conférence, l'intransigeance manifestée par le groupe de Cairns empêchant tout compromis.

Lors de la conférence de Seattle, M. Luiz Felipe Lampreia, ministre des relations extérieures du Brésil, s'est ainsi fait l'avocat des revendications des pays émergents. Se déclarant favorable à un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales, il a stigmatisé le protectionnisme des pays développés dans le secteur agricole et leurs mécanismes de subventions aux exportations et demandé un réexamen approfondi des accords de Marrakech⁽⁶⁾.

⁽⁶⁾ Le texte de cette intervention figure en annexe de ce rapport.

Lors de la négociation, la Commission européenne s'est ainsi heurtée à un mur tant sur la question des subventions à l'exportation que sur celle de la multifonctionnalité.

L'aboutissement de ces négociations est subordonné à l'issue des élections américaines et aux pouvoirs qui seront délégués ou non au nouveau Président selon la procédure du « *fast track* ». D'ici là, l'année 2000 peut être considérée comme une année neutralisée pour les négociations commerciales de cette importance. En revanche, après ces élections et si le nouveau Président obtient le « *fast-track* », il est probable que les négociations connaîtront une accélération. Les deux candidats en lice sont des partisans déclarés de l'ALCA.

Pourtant, il n'est pas assuré que les négociations de l'ALCA puissent profiter de l'alliance qui s'est formée à Seattle.

A Seattle, en proposant que des sanctions commerciales puissent être prises à l'encontre des Etats ne respectant pas les normes sociales fondamentales, le Président des Etats-Unis a ébranlé l'alliance formée à Toronto quelques semaines plus tôt, heureusement pour les Européens.

Le Brésil, en tant que pays leader du Mercosur, se devait de défendre les positions de ses partenaires eux-mêmes radicalisés par la crise qu'ils traversaient. Le rétablissement de la situation économique de ces pays peut créer un autre état d'esprit.

A Toronto, les Etats d'Amérique du Sud ont obtenu que la déclaration ministérielle réaffirme explicitement le principe d'un l'engagement unique, « équilibré, global, et compatible avec l'OMC ». Cette affirmation a mis en échec la volonté des Etats-Unis et du Canada de laisser ouverte la possibilité de « récoltes précoces » et sur cette question, les Etats d'Amérique du Sud ont conforté la posture européenne.

Les travaux au sein des neuf groupes de négociation semblent à ce jour peu substantiels autant que peuvent en juger les observateurs extérieurs. Les parties ne sont pas d'accord sur le rythme de désarmement tarifaire et les mesures de sauvegarde. Les groupes de négociation en sont encore au stade des réflexions et des analyses et se concentrent sur des questions non tarifaires.

La volonté des Etats-Unis de transposer dans le cadre de l'ALCA ce qu'elle a obtenu du Mexique dans celui de l'ALENA en matière de normes sociales et environnementales peut par ailleurs bloquer le processus. Pourtant, les Etats-Unis ont simplement obtenu d'annexer au traité de l'ALENA deux accords de coopération dans ces deux domaines

qui ne vont pas au-delà des déclarations d'intention. Mais les pays du Mercosur sont très hostiles à toute initiative intégrant un tant soit peu ces questions dans le champ des négociations commerciales.

Sur les sujets classiques, il existe aussi de fortes divergences. Les petits pays d'Amérique du Sud, notamment, sont attachés au protectionnisme agricole, au nom de la sécurité alimentaire et de considérations proches de la « multifonctionnalité », même si l'expression n'est pas employée. Le concept fait même des progrès dans un pays comme le Brésil, les Argentins étant beaucoup plus réfractaires. Ils se plaignent de la difficulté d'accéder au marché nord-américain en raison des normes sanitaires et phytosanitaires.

La conférence de Miami, organisée par l'association CLAA du 7 au 10 décembre 1999, a été dominée par l'analyse de l'échec de Seattle. Les grands pays latino-américains n'y ont pas manifesté une forte présence, cédant la parole aux petits pays des Caraïbes.

2) *Un dialogue dense, constructif et franc doit se développer entre l'Union et le Mercosur et ses associés*

a) *Les acquis*

Le sommet de Rio a permis de définir le champ du dialogue qui doit se développer entre l'Union et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes. Il s'agit d'instituer, selon les termes de la déclaration adoptée à cette occasion « **un partenariat stratégique** » **entre les deux régions**. La dimension économique de cette ambition est importante mais elle ne doit pas occulter les autres domaines où la coopération peut se développer et s'est déjà développée ces dernières années.

Dans le domaine économique, la déclaration de Rio a d'ailleurs entériné des principes **qui pourront contribuer à constituer une alliance dans les négociations multilatérales**. Les signataires se sont déclarés favorables au lancement d'un « *nouveau cycle de négociations commerciales globales n'excluant aucun domaine, visant à réduire les obstacles tarifaires et non tarifaires au commerce des biens et des services* ». Ils ont également exprimé leur rejet de toutes mesures présentant un caractère unilatéral et un effet extraterritorial et se sont prononcés en faveur d'une réforme du système financier international et d'un plan d'action pour la stabilité financière internationale, qui comprenne la surveillance du système financier mondial en vue de prévenir les crises.

Un programme en **onze points** a été adopté à Rio. Il recouvre l'économie mais aussi la promotion des droits de l'Homme, la coopération dans la lutte contre la drogue, la coopération scolaire et universitaire, etc.

Le sommet de Rio a également institué un groupe birégional au niveau des hauts fonctionnaires qui doit se réunir régulièrement.

Depuis le sommet de Rio, le Portugal a accueilli à Vilamoura, du 21 au 24 février 2000, les réunions ministérielles Union européenne-groupe de Rio et Union européenne-groupe de San José dans le cadre du dialogue politique institutionnalisé qui lie la Communauté à l'Amérique latine. Des rencontres ont également eu lieu avec le Mexique, avec les pays du Mercosur et les pays associés et avec la Communauté andine.

Ces **cinq réunions** ont été l'occasion d'échanges de vues sur des sujets politiques, économique et de coopération d'intérêt commun et d'engager un débat sur différents thèmes, notamment l'OMC après Seattle, les négociations bilatérales, le renforcement de la concertation dans les enceintes internationales ainsi que le suivi du sommet de Rio.

Un document conjoint a marqué la clôture de ces rencontres. Chaque sous-groupe régional a souhaité tirer profit de ces réunions pour faire progresser ses principales demandes.

Le pays du Mercosur n'ont pas admis le principe d'un découplage du calendrier des négociations et ont plaidé pour le lancement, dès avril, des négociations sur tous les sujets et pour la conclusion du processus en trois ans.

b) Un dialogue franc sur l'agriculture.

Les intérêts mutuels entre le Mercosur et l'Union européenne conduisent naturellement à un renforcement de ce dialogue. Si l'on excepte la question agricole, il n'existe aucun obstacle sérieux à la conclusion d'un accord libéralisant largement les échanges. L'association à l'Union européenne sera un facteur d'intégration du Mercosur et équilibrera ses relations avec les Etats-Unis. Elle favorisera l'émergence d'un monde multipolaire.

Dans les prochaines négociations multilatérales, le Mercosur peut devenir un allié des Européens. Contrairement à certains pays en développement comme l'Inde, les pays du Mercosur sont favorables à l'ouverture d'un nouveau cycle commercial large, incluant les « nouveaux

sujets », mais en demeurant réservés sur les normes environnementales et sociales.

La résolution de la question agricole suppose en premier lieu une bonne compréhension des positions des uns et des autres car, trop souvent, les négociations sont brouillées par des malentendus.

Les Européens doivent comprendre la nature de l'enjeu pour les pays du Mercosur dont les structures agricoles sont en pleine mutation.

Au Brésil, l'agriculture est passée, comme le reste de l'économie, d'un mode d'organisation où l'Etat jouait un rôle important via des subventions et des prix minima garantis à une économie dérégulée. Les mutations techniques rendent inopérants les politiques d'accès à la terre et de réforme agraire. Le nombre d'actifs agricoles a diminué de 23 % dans les dix dernières années, générant un exode rural massif. La question des coûts sociaux de cette politique n'est pour l'instant pas prise en compte par les politiques publiques.

En Argentine, la politique engagée dans les années 1990 a permis à l'agriculture de reprendre le chemin de la croissance. La hausse générale des cours des matières premières, la stabilité monétaire et la suppression des taxes et entraves aux exportations ont dynamisé ce secteur. L'appui des banques et les conditions climatiques favorables ont entraîné d'importants gains de productivité se traduisant par des records successifs de productions. La production bovine a recouvré son statut sanitaire, compromis par la présence endémique de la fièvre aphteuse, et la production laitière a connu un fort développement grâce à une complète réorganisation et modernisation de l'industrie autour d'un petit nombre de grands groupes. L'industrie agro-alimentaire participe à 30,9 % des exportations du pays.

Cette évolution est donc à contre courant de celle de l'agriculture européenne puissamment organisée, commençant à intégrer les coûts sociaux et même certaines préoccupations environnementales.

Les intérêts sont-ils pour autant totalement irréconciliables ?

Tout d'abord, on soulignera que l'agriculture américaine est elle-même plus subventionnée que l'agriculture européenne. **L'agriculteur américain reçoit en moyenne 7 700 dollars par an tandis que l'agriculteur européen reçoit 2 900 euros.** Les Etats-Unis soutiennent leurs exportations par des méthodes aussi efficaces mais moins visibles que celles de l'Union : les « *marketing loans* », l'aide alimentaire (20 % des exportations américaines de céréales) et les

programmes de crédit export. Les secteurs sensibles sont protégés qu'il s'agisse des produits laitiers, de la viande ou du sucre.

Il convient de faire valoir que **la politique agricole communautaire est en cours de réforme depuis 1992**. L'Union européenne subventionne de moins en moins ses exportations. Le montant total des restitutions a été divisé par deux entre 1992 et 1999. La protection du marché ne repose plus essentiellement sur des restrictions quantitatives mais sur des tarifs. Les décisions du Conseil européen de Berlin rapprocheront les prix européens des prix mondiaux.

Il est vrai que l'Agenda 2000 ne devrait pas avoir d'incidence sur les conditions d'accès au marché sauf dans le secteur des céréales. Dans ce domaine, compte tenu du mode de calcul des droits à l'importation en fonction du prix d'intervention, la préférence communautaire devrait diminuer et faciliter l'accès au marché pour tous les pays tiers.

Cependant cette réforme, comme celle de 1992, est un signal politique qui manifeste la disponibilité de l'Europe à évoluer.

De même, la baisse des subventions à l'exportation est un aspect à faire valoir dans ces négociations. Les exportateurs européens prennent de plus en plus conscience qu'il leur faut changer de stratégie. Certains d'entre eux ont réalisé des investissements dans le Mercosur afin de réexporter.

S'agissant de l'accès au marché, l'Union peut faire valoir que seuls quelques produits sont sensibles : la viande, le sucre, les céréales, les produits laitiers et la cellulose.

Le séminaire *« les enjeux politiques et économiques de la négociation Union européenne-Mercosur et le nœud agricole »*, organisé par l'Université de Sao Paulo et l'Institut d'études politiques, les 20 et 21 mai 1999, a permis de mieux cerner les points délicats.

La viande est le secteur le plus épineux car celui où la compétitivité de l'Argentine et de l'Uruguay est la plus forte et le niveau de la protection communautaire le plus élevé. En outre, la chute de la consommation liée à la crise de la « vache folle » a gonflé les stocks communautaires. La politique communautaire vise à protéger de très nombreux petits propriétaires dans des régions souvent défavorisées.

Le sucre communautaire est lui aussi très protégé, de surcroît ce secteur est peu concerné par la réforme de la PAC. Les conclusions du séminaire notent à ce sujet : *« il est apparu que les producteurs de sucre*

européens étaient prêts à dialoguer avec leurs concurrents du Mercosur sur l'idée d'une régulation commune de la production et de la progression des exportations en fonction de l'augmentation de la demande sur le marché mondial extra-communautaire. Cette proposition n'a pourtant pas convaincu les interlocuteurs mercosulins qui voient là l'établissement d'un monopole réservé à l'industrie sucrière européenne, et un moyen d'exclure définitivement le marché européen du sucre des échanges commerciaux internationaux. ».

Quant aux céréales, il s'agit du secteur qui pourrait évoluer progressivement vers une adaptation aux prix mondiaux accompagnée d'une aide au revenu des petits exploitants.

S'il existe à court terme des divergences importantes sur le dossier agricole, l'évolution à long terme laisse toutes ses chances à un compromis.

c) Un dialogue structuré et élargi.

L'Union européenne a encore **un sérieux retard** s'agissant de ses structures de négociation avec le Mercosur. **Comparées à celles de l'ALCA, elles semblent même dérisoires.** Quelques réunions ministérielles ne peuvent créer une véritable dynamique de négociation. Les négociations commerciales supposent une bonne connaissance mutuelle, spécialement quand elles portent sur les nouveaux sujets.

Les prochaines rencontres seront à ce titre décisives. Il est souhaitable qu'elles aboutissent à la création de comités de négociation et à l'élaboration d'un calendrier serré. Il conviendrait également qu'elles associent à leurs travaux des experts issus de la société civile et des hommes d'affaires. Les activités de la Chaire Mercosur de Sciences Politiques tendent justement à créer une telle synergie.

L'Union européenne peut également partager son expérience dans le domaine de la convergence des politiques économiques et dans le domaine monétaire. A ce titre, il serait intéressant que des contacts soient établis avec la Banque interaméricaine de développement (BID). Dans une perspective plus lointaine, si les Etats du Mercosur optaient pour la création d'une monnaie unique, il n'est pas interdit de penser que l'euro pourrait servir d'exemple et même contribuer à la solidité de cette monnaie. L'ambition de ces projets suppose qu'un dialogue soit instauré longtemps à l'avance.

A Rio, l'Union européenne s'est engagée sur la voie d'un rapprochement avec le continent latino-américain, continent qui a longtemps souffert d'une relation déséquilibrée avec les Etats-Unis.

Cette politique se heurte encore à des contradictions pour les raisons que ce rapport a tenté d'exposer avec franchise car le dialogue ne peut avoir de vertus s'il occulte les différences d'appréciation.

Les Européens doivent garder en permanence à l'esprit que leurs relations avec le Mercosur constituent une chance de manifester leur présence dans une zone largement dominée par les Etats-Unis.

De nombreuses incertitudes pèsent encore sur les négociations entre l'Union et le Mercosur. Un nouveau cycle de négociation peut-il encore être lancé dans un délai raisonnable ? Le nouveau Président des Etats-Unis aura-t-il les moyens d'accélérer et de faire aboutir les négociations de l'ALCA ? Il est possible que le blocage de négociations de l'OMC conduise les Etats-Unis à se concentrer sur le développement de leurs relations avec leurs voisins.

Dans toutes les hypothèses, l'Union européenne et le Mercosur ont intérêt à accélérer leur processus d'échanges et de négociations. Les bans ont été publiés, il faut maintenant célébrer le mariage.

TRAVAUX DE LA DELEGATION

La Délégation s'est réunie le jeudi 23 mars 2000 pour examiner le présent rapport d'information.

Le rapporteur a exposé que les négociations relatives aux accords d'association entre l'Union européenne et le Mercosur étaient à la veille d'une étape importante. Les premières réunions des comités de négociation se tiendront en avril 2000, mais il existe encore des divergences sur l'ordre du jour. Après avoir évoqué la situation économique des pays concernés, le rapporteur a axé son propos sur quatre points : la faible cohésion du Mercosur, les relations économiques entre le Mercosur et l'Union européenne, le mandat de négociation de la Commission et la nécessité d'intensifier le dialogue.

Le Mercosur est essentiellement un marché commun, mais pas encore un marché unique, ni surtout une véritable union économique. Les différends entre l'Argentine et le Brésil ont retardé les travaux d'harmonisation interne et les politiques économiques demeurent divergentes. Surtout, les Etats ont des ambitions encore opposées : le Brésil entend faire du Mercosur l'un des éléments d'un monde multipolaire, alors que l'Argentine entretient des liens privilégiés avec les Etats-Unis, notamment la parité fixe entre le peso et le dollar.

L'Union européenne est devenue le premier partenaire commercial du Mercosur et le premier investisseur étranger devant les Etats-Unis, ce qui est une exception en Amérique latine. Les flux d'échanges ont connu une inflexion en 1999, mais ils se traduisent toujours par un solde positif au profit de l'Union. Celle-ci est plus ouverte que le Mercosur, qu'il s'agisse du niveau moyen des droits de douane, des pics tarifaires ou des mesures non tarifaires. Toutefois, le Mercosur souhaite obtenir une plus grande ouverture du marché communautaire, spécialement dans le domaine agricole, à des produits particulièrement sensibles.

Le mandat de négociation de la Commission prévoit la conclusion d'un « partenariat » stratégique entre l'Union et le Mercosur. Deux aspects de ce mandat sont au cœur des discussions :

– les négociations non tarifaires commenceront sans délai, mais les questions tarifaires ne seront abordées qu'à partir du 1^{er} juillet 2001. Cette

orientation tranche avec la célérité des négociations entre l'Union européenne et le Mexique, qui a permis d'aboutir en un an à un accord de libre-échange. Cependant, l'importance des secteurs sensibles dans les échanges entre l'Union et le Mercosur interdit d'envisager le même scénario ;

– les négociations tiendront compte du calendrier prévu pour la zone de libre-échange des Amériques (ALCA) et elles se concluront après la fin du cycle de l'OMC. L'ALCA doit théoriquement être mise en place en 2005. Le processus de négociation est déjà bien engagé, mais il n'est pas encore certain qu'il arrive à son terme dans les délais prévus. L'Union européenne doit veiller à ce que ses propres négociations avec le Mercosur ne prennent pas un trop grand retard, la mise en œuvre de l'ALCA pouvant se traduire par des pertes de marché importantes pour les Européens. Conclure les négociations avec le Mercosur après la fin du cycle de l'OMC pourrait s'avérer préjudiciable si le lancement de ce nouveau cycle tardait.

Il est donc impératif que l'Union européenne développe avec le Mercosur un dialogue dense, constructif et franc sur tous les sujets, y compris politiques, monétaires et tarifaires afin d'élargir le cercle de ses alliés. L'Union doit faire valoir que la PAC est en cours de réforme, ce qui satisfait en partie la demande des pays du Mercosur portant sur les subventions aux exportations agricoles, et facilite l'accès au marché communautaire. Les Européens devraient mettre en place des structures de négociation comparables à celles mises en place pour l'ALCA, associant davantage les experts indépendants et les milieux économiques.

M. Pierre Brana s'est demandé si l'affaire Pinochet ne risquait pas de rendre plus difficiles les relations entre le Chili et le Mercosur. Si les Etats-Unis ont apporté leur soutien à la position du Chili dans cette affaire, l'attitude des autres pays du Mercosur est plus réservée. Il est d'ailleurs symptomatique que le Chili reste membre associé au Mercosur, alors qu'il était question en 1999 qu'il en devienne membre à part entière. Cette affaire risque également de conduire les investisseurs étrangers à faire preuve d'une certaine prudence. Le Mercosur est loin d'avoir atteint le même degré de cohésion que l'Union européenne ; le tarif douanier du Chili est inférieur au tarif extérieur commun du Mercosur ; les autorités argentines ont pris des mesures de protection douanière au moment du flottement de la monnaie brésilienne et les ont maintenues alors même que celle-ci s'était stabilisée.

Après avoir noté que le vin chilien avait atteint un niveau de qualité tel qu'il concurrence les productions européennes, M. Pierre Brana a déclaré souscrire aux conclusions proposées par le rapporteur et au

souhait exprimé d'une ouverture rapide des négociations entre l'Union européenne et le Mercosur. La position de négociation de ces pays n'en est pas moins logique : ils cherchent à faire monter les enchères en maintenant ouverte l'option d'une participation au projet américain d'une zone de libre échange sur le continent américain.

Le **rapporteur**, partageant les analyses de M. Pierre Brana sur l'importance du Chili dans la relation Union européenne–Mercosur, a observé que la nouvelle équipe au pouvoir voudra sans doute conforter l'autonomie économique du pays par rapport aux Etats-Unis. L'Union européenne a tout intérêt à ce que le Chili intègre rapidement le Mercosur, car la rivalité entre l'Argentine et le Brésil handicape parfois cet ensemble régional dans sa volonté d'être un acteur cohérent face aux Etats-Unis.

L'Argentine et le Brésil ont d'ailleurs des attitudes très différentes à l'égard de ceux-ci : l'Argentine a opté pour la parité fixe avec le dollar, qui impose de lourdes contraintes monétaires à son économie, tandis que le Brésil se veut le porte-parole des pays émergents ; la déclaration du ministre brésilien du commerce extérieur à l'ouverture de la conférence de Seattle a été l'une des plus applaudies. Il est significatif, dans le même ordre d'idées, que ce pays veuille obtenir un siège de membre permanent au Conseil de sécurité des Nations unies.

Dans la négociation entre l'Union européenne et le Mercosur, même si des produits agricoles représentant 10 à 12 % des importations communautaires en provenance du Mercosur, peuvent être considérés comme des produits sensibles, cette difficulté ne doit pas conduire l'Union européenne à l'attentisme. S'agissant du vin, l'Europe est déjà raisonnablement ouverte ; en revanche, elle a de fortes revendications à l'encontre du Mercosur, notamment en matière tarifaire et des réserves à l'égard de produits tels que le « cognac » brésilien.

Il est évident que les pays du Mercosur utiliseront les négociations parallèles de l'accord d'association avec l'Union européenne, d'une part, et avec l'ALCA, d'autre part, pour exercer une pression en faveur de concessions commerciales. Malgré tout, l'Union européenne doit s'engager dans la négociation. La présence d'hommes d'affaires et de diplomates américains dans les groupes de négociation qui ont été mis en place pour discuter des différents volets de l'accord ALCA est très forte. De plus, l'existence de l'ALENA (Etats-Unis – Mexique – Canada) a conduit à une augmentation massive des flux de capitaux américains à destination du Mexique, ce qui a contribué à éroder la part de la Communauté européenne dans le marché mexicain. Cette évolution dommageable pour nos intérêts pourrait s'aggraver si la Communauté ne concluait pas ses négociations avec le Mercosur avant la mise en place de

l'ALCA (susceptible de réunir les trente quatre pays d'Amérique). **M. Pierre Brana** a toutefois estimé que la situation du Mexique était différente, comme l'exprime le fameux adage : « *Pauvre Mexique, si loin de Dieu et si près des Etats-Unis* ».

Le rapporteur s'est félicité que le commissaire Pascal Lamy ait pu conclure rapidement la négociation d'un accord de libre échange avec le Mexique, observant que ce succès envoyait un signal positif à nos partenaires du Mercosur. Il a estimé que les négociations sur le volet non-tarifaire devaient s'ouvrir le plus rapidement possible. L'Union européenne, organisation régionale intégrée, constitue une sorte de modèle pour les pays du Mercosur et doit donc utiliser ce capital de sympathie ; la mise en place de l'euro a suscité chez eux un vif intérêt, la constitution d'une monnaie commune dans le cône sud de l'Amérique latine étant envisagée. Le rapporteur a conclu en soulignant que l'enjeu de cette négociation était la capacité de l'Union européenne à offrir un modèle de développement différent de celui proposé par les Etats-Unis, l'expérience et le caractère exemplaire du partenariat Union européenne-Etats ACP pouvant constituer, dans cette perspective, un atout supplémentaire.

A l'issue de ce débat, la Délégation a adopté les conclusions du rapport, dont on trouvera le texte ci-après.

CONCLUSIONS ADOPTÉES PAR LA DÉLÉGATION

La Délégation,

Vu les directives de négociation des futurs accords d'association avec le Mercosur et le Chili adoptées par le Conseil « Affaires générales » du 21 juin 1999 ;

Considérant la volonté des pays du Mercosur de participer à l'émergence d'un monde multipolaire et de nouer avec l'Union européenne un partenariat stratégique ;

Considérant que l'Union européenne et le Mercosur peuvent devenir des alliés dans les prochaines négociations commerciales multilatérales ;

Considérant l'échec de la conférence de Seattle qui devait ouvrir un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales ;

Considérant que les conclusions du Conseil européen de Berlin relatives à l'Agenda 2000 constituent la base intangible des négociations avec le Mercosur et démontrent la volonté de réforme progressive de l'Union européenne ;

Considérant par ailleurs que les deux ensembles ont des approches et des intérêts mutuels largement convergents, qu'il s'agisse :

- de leur culture commune et de leur attachement à la démocratie,**
- de leur vision des équilibres régionaux,**
- de l'ouverture réciproque des marchés industriels et de services,**
- de l'intérêt d'ouvrir un nouveau cycle de négociation couvrant les « nouveaux sujets » ;**

Considérant qu'une course de vitesse est engagée entre les négociations relatives à la zone de libre échange des Amériques (ALCA) et celles relatives aux accords d'association,

1. demande que les négociations non tarifaires entre l'Union européenne et le Mercosur commencent immédiatement ;

2. demande que les comités de négociation qui se tiendront les 6 et 7 avril 2000 à Buenos Aires et les 10 et 11 avril 2000 à Santiago mettent en place une structure de négociation étoffée et un programme de travail dense qui permettent le développement d'un dialogue ouvert et fructueux sur tous les sujets, y compris politiques, culturels et tarifaires, afin de parvenir à un accord avant la mise en place de l'ALCA.

ANNEXES

Annexe 1 :
Pics tarifaires et protection sur la valeur ajoutée (%)

| Modalité | Produit | Etats-Unis | Union européenne | Japon |
|--|-------------------|-------------------|-------------------------|--------------|
| PROTECTION SUR LA VALEUR AJOUTEE ⁽¹⁾ | Soja | 0,0 | 0,0 | 0,0 |
| | Tourteaux de soja | 2,4 | 0,0 | 0,0 |
| | Huile de soja | 20,8 | 7,0 | 25,0 |
| | Café (grain) | 0,0 | 3,3 | 0,0 |
| | Café soluble | 0,0 | 10,5 | 12,3 |
| | Cuir | 0,0 | 6,5 | 16,0 |
| | Chaussures | 9,0 | 8,0 | 52,3 |
| | Tabac | 2,7 | 21,5 | 21,5 |
| Cigarettes | 15,6 | 63,3 | 63,3 | |
| PICS TARIFAIRES | Viande bovine | 26 | 215 | 46 |
| | Lait en poudre | 66 | 113 | 280 |
| | Fromage | 133 | 120 | 30 |
| | Blé | 2 | 65 | 39 |
| | Sucre | 43 | 73 | 100 |
| | Tabac | 10 | 58 | 0 |

Source : UNCTAC et CNA/DECEX.

⁽¹⁾ La protection sur la valeur ajoutée consiste à appliquer aux produits transformés des droits de douane plus élevés que ceux appliqués aux produits primaires. Par exemple, aux Etats-Unis, le tabac est soumis à un tarif de 2,7 % et les cigarettes à un tarif de 15,6 %.

Annexe 2 :
Brésil :
Déclaration de M. Luiz Felipe Lampreia,
Ministre des relations extérieures lors de la conférence de Seattle

En 1993 et 1994, après sept années de dur labeur, ceux d'entre nous qui ont participé aux négociations qui ont conduit à la création de l'Organisation mondiale du commerce ont partagé un sentiment de réussite mais beaucoup n'ont pu s'empêcher de ne pas être pleinement satisfaits des résultats que nous avons obtenus.

Il semblait alors – comme il semble encore maintenant – que le système commercial multilatéral ne procurait aux pays en développement que des avantages très limités. Six ans plus tard, cela ne paraît pas avoir été perçu dans de nombreux secteurs des pays développés qui participent à cette Conférence pour demander l'application de mécanismes protectionnistes, anciens et nouveaux, dirigés essentiellement, pour la plupart d'entre eux, contre les exportations des pays en développement.

Si l'on écoute suffisamment longtemps leurs doléances, on en arrive à croire que les exportations en provenance des pays en développement – qui représentent moins du tiers des exportations mondiales et consistent essentiellement en matières premières – sont devenues une menace majeure pour le bien-être social et économique des nations riches. Des vues aussi fausses – reposant sur des bruits sans fondement – seraient simplement pathétiques si elles n'avaient pas autant d'incidence sur le climat politique des pays développés, comme nous pouvons le voir ici à Seattle.

Les nations en développement sont accusées de façon absurde – par tous les protectionnistes, nouveaux et anciens – de tirer parti de l'avantage douteux que leur confère leur pauvreté. Recourant à des images déformantes comme le « dumping social », ils souhaitent faire pencher le système commercial multilatéral encore davantage, jusqu'au point où les intérêts des pays en développement seront projetés par-dessus bord.

Ces fausses doléances – et les perspectives à courte vue dont elles se font l'écho – doivent être rejetées. Je suis convaincu qu'elles le seront. Nous devons en effet aller dans une direction diamétralement opposée : achever les travaux qui avaient fait de l'OMC un succès et éliminer les déséquilibres qui font que, pour beaucoup d'entre nous, cette organisation n'est pas encore un succès total.

Permettez-moi de citer l'homme qui a aidé, plus que n'importe qui, à créer l'OMC, Peter Sutherland : « Les risques de compromettre la crédibilité de l'OMC, d'affaiblir son autorité et de réduire son efficacité sont tout à fait réels. Le monde a beaucoup à perdre si l'OMC ne peut pas fonctionner comme elle le devrait. »

Le Brésil a été l'un des premiers pays à se déclarer favorable à un nouveau cycle de négociations commerciales multilatérales.

Un nouveau cycle est nécessaire non seulement pour régler les questions laissées en suspens lors du Cycle d'Uruguay mais aussi pour équilibrer un système commercial multilatéral qui favorise certains secteurs.

Un nouveau cycle est nécessaire pour faire en sorte que les pays en développement soient pleinement intégrés au cadre de l'OMC et profitent des droits et des avantages qu'elle assure, de même qu'ils acceptent les charges et les obligations qu'elle impose.

Le Brésil estime que la tâche principale de cette Conférence, et l'essentiel du mandat qu'il lui faut définir, consistent à s'attaquer aux distorsions les plus graves qui persistent dans le commerce international, en particulier le commerce des produits agricoles. Il n'est plus acceptable que certains pays - d'ailleurs parmi les plus riches du monde - soient autorisés à refuser un accès raisonnable à leur marché des produits agricoles alors même qu'ils demandent à d'autres d'ouvrir encore davantage leur propre marché pour des produits pour lesquels ils peuvent soutenir la concurrence sans aucun risque.

Il est encore plus inacceptable que ces mêmes pays soient autorisés à subventionner à coups de dizaines de milliards de dollars leurs propres exportations de produits agricoles vers les marchés de pays tiers et à déplacer injustement les exportations en provenance d'autres pays. Dans le secteur de l'agriculture, les droits de douane appliqués par la plupart des pays riches sont quatre fois plus élevés que ceux qui sont appliqués par les pays en développement aux articles manufacturés.

Les subventions à l'exportation sont interdites pour les articles manufacturés mais largement autorisées pour permettre aux pays riches de vendre leurs produits agricoles et de triompher à n'importe quel prix de la concurrence loyale. De même, contrairement à ce qui se passe dans le commerce des articles manufacturés, aucune limite n'est imposée aux crédits à l'exportation pour les produits agricoles, de sorte que la concurrence devient à peu près impossible pour ceux qui n'ont pas le soutien généreux du Trésor.

Ce jeu s'appelle discrimination. Discrimination intolérable entre certains types de produits et d'autres, entre des produits pour lesquels les pays riches sont concurrentiels et ceux pour lesquels ils ne le sont pas, discrimination entre pays qui ont les fonds nécessaires pour subventionner et ceux qui ne les ont pas. Le commerce des produits agricoles, sous sa forme actuelle, constitue le seul traitement réellement spécial et différencié qui existe dans le cadre de l'OMC mais malheureusement, il profite à ceux qui n'en ont pas besoin.

Le Brésil demande le même degré d'accès aux marchés et les mêmes disciplines pour les produits que nous exportons que ceux sur lesquels les pays développés en sont venus à compter pour leurs propres exportations sur notre marché.

Tous les secteurs doivent non seulement être assujettis aux mêmes règles et disciplines mais ils doivent aussi offrir les mêmes possibilités de recours dans le cadre du mécanisme de règlement des différends.

Pour avoir un système qui soit efficace, équitable et accessible, nous devons nous attaquer aux limitations contenues dans certains accords qui affaiblissent gravement l'utilité du Mémorandum d'accord sur le règlement des différends, par exemple dans la lutte contre le dumping.

Il nous suffit d'examiner cet exemple pour voir comment un instrument conçu initialement pour encourager un commerce loyal peut être détourné par des intérêts particuliers et n'être plus en

fin de compte rien d'autre qu'un protectionnisme légalisé. Après cinq années de mise en œuvre, certains des accords conclus à Marrakech nécessitent un réexamen approfondi et probablement des amendements.

Dans des pays développés, le protectionnisme gagne des points. Ici et là, les légitimes préoccupations et la bonne foi des populations sont utilisées pour masquer la réalité. Les normes de l'environnement et du travail – pour lesquelles la communauté internationale a énoncé des règles spécifiques et qu'elle a confiées à des institutions spécialisées – sont deux de ces nouveaux problèmes que l'on voudrait, d'une manière qui prête à se poser des questions, introduire dans le programme concernant le commerce. Nous ne sommes pas convaincus de la nécessité d'apporter des modifications aux Accords de l'OMC à cet effet.

Le Brésil a connu de profondes transformations depuis la fin du Cycle d'Uruguay. Au cours de ces six dernières années, notre pays a évolué très rapidement dans le sens d'une intégration plus poussée dans l'économie mondiale. Deux chiffres suffisent à le montrer : nos importations se sont considérablement accrues, passant de 25 milliards de dollars en 1993 à 57 milliards de dollars l'an dernier; le flux annuel net de l'investissement étranger direct est passé de 700 millions de dollars en 1993 à 26 milliards de dollars en 1998 et dépassera 30 milliards de dollars pour les douze derniers mois.

Parmi les économies émergentes, le Brésil figure parmi les principaux bénéficiaires de ce qu'on appelle la mondialisation. Mais nous avons aussi souffert des conséquences de l'un des maux de la mondialisation : l'extrême volatilité des mouvements de capitaux et le comportement grégaire des marchés financiers qui, selon la théorie économique, devraient fonctionner de manière parfaitement rationnelle.

Si l'environnement commercial international avait été moins déséquilibré, peut-être que le Brésil aurait pu mieux se défendre contre les effets contagieux de crises survenues dans d'autres régions. Près tout, une partie du scepticisme des marchés financiers durant ces crises peut être attribuée à leur manque de confiance dans notre capacité d'accroître les exportations face au regain de protectionnisme de certains de nos grands marchés.

À aucun moment, cependant, nous ne sommes revenus sur nos engagements envers l'OMC. Au contraire, nous avons poussé à la libéralisation des échanges, à la dérégulation et à la privatisation car nous pensons qu'il y va de l'intérêt même du Brésil.

Si c'est bien la question du commerce libre et équitable qui est en jeu – et la plupart d'entre nous pensent qu'il doit en être ainsi – nous avons encore beaucoup à faire pour améliorer les règles du jeu.

Nous savons tous que le monde n'est pas un terrain de jeu, mais il est impératif que, à tout le moins, tous les joueurs aient la certitude qu'il existe des règles qui s'appliquent à tous de la même manière, des règles qui ne sont pas écrites pour protéger les forts contre leurs propres faiblesses et pour empêcher les faibles de tirer profit de leurs propres points forts.

C'est ce que nous avons à faire ici et que nous aurons à faire dans les prochaines années.

Annexe 3 :
Mexique :
Principaux éléments de l'accord commercial UE-Mexique
du 24 novembre 1999

1. Produits industriels (92,8 % des échanges bilatéraux)

– Le démantèlement tarifaire est asymétrique mais vise à assurer aux exportations communautaires un accès équivalent à celui de la zone ALENA. En pratique, les droits de douane mexicains doivent être supprimés au 1^{er} janvier 2003 pour 52 % des produits [47 % dès l'entrée en vigueur puis 5 % d'ici 2003]. En échange, l'Union européenne devrait libéraliser l'ensemble des produits industriels à la même date [82 % à l'entrée en vigueur et 18 % d'ici 2003]. Du côté mexicain, le solde sera libéralisé d'ici 2007 mais les droits applicables ne devront pas dépasser 5 % à partir de 2003.

– L'Union européenne a obtenu qu'un quota de véhicules de 14 % lui soit réservé entre 2000 et 2002 [15 % entre 2003 et 2007] dont 10 % pour les constructeurs déjà sur place et 4 % pour les nouveaux arrivants. Au plan tarifaire, les exportations de véhicules seront soumises en 2000 à un droit de 3,3 % [au lieu de 20 % aujourd'hui] appliqué de manière dégressive pour atteindre 0 % en 2003. Au-delà du quota, un droit unique de 10 % serait appliqué de 2000 à 2007.

2. Produits de l'agriculture et de la pêche (7 % des échanges bilatéraux)

62% seront entièrement libéralisés d'ici 2010. Les produits sensibles pour les deux parties (céréales, produits laitiers, viande ovine et certains produits de la pêche) sont exclus pour le moment de l'accord. Ils figurent dans une liste d'attente pouvant faire l'objet d'une libération à une date ultérieure. L'Union européenne doit accorder un accès intégral pour ses produits d'exportation prioritaires (vins, alcools, huile d'olive). Les deux parties s'engagent à ouvrir prochainement des négociations en vue d'un accord sur le vin. En échange, il est prévu une libéralisation partielle de produits intéressant le Mexique (jus d'orange, avocats, fleurs coupées).

3. Règles d'origine

Les règles d'origine communautaires devraient s'appliquer à la plupart des produits industriels (plus de 90 % d'entre elles). Des aménagements ont été trouvés dans certains secteurs dans le sens d'un resserrement par rapport aux règles harmonisées applicables au sein de l'union pur les textiles et la chaussure et d'un assouplissement transitoire pour laisser à l'industrie mexicaine le temps de s'adapter aux normes européennes dans les secteurs automobiles et électroménager notamment.

4. Marchés publics

Un accès réciproque aux marchés publics et, du côté mexicain, équivalent à celui dont bénéficient les pays de l'ALENA a été obtenu. Il couvre les principales priorités de l'Union (pétrochimie, électricité et construction). Les marchés publics des collectivités infra-étatiques (régionales et locales) sont pour l'instant exclus.

5. Services

L'accord doit assurer une libéralisation progressive, selon un calendrier ne devant pas dépasser dix ans, pour les services financiers, les télécommunications, la distribution, l'énergie, l'environnement et le tourisme à l'exclusion des services audiovisuels, du cabotage maritime et des transports aériens.

6. Investissements et paiements

L'accord prévoit une libéralisation progressive des paiements afférents aux investissements à compter de l'entrée en vigueur de l'accord et une « clause de rendez-vous » pour réexaminer l'éventualité d'une libéralisation des investissements eux-mêmes.
