



Comité d'études des relations
franco-allemandes (Cerfa)

3 OCTOBRE
2023



L'accord UE-Mercosur : un trilemme insoluble ?

Entre règles de la concurrence, ambitions
normatives et diversification
des approvisionnements

Marie KRPATA

Ana Helena PALERMO

► Points clés

- Cet accord créerait l'une des plus grandes zones de libre-échange au monde, avec près de 750 millions d'habitants et une part de 20 % de l'économie mondiale.
- Pour les pays européens, il permettrait de diversifier les débouchés et de renforcer les chaînes d'approvisionnement, notamment à travers l'extraction, le traitement et le recyclage des matières premières stratégiques au sein de l'Union européenne.
- L'intérêt des pays du Mercosur est de procéder à une néo-industrialisation verte et de renforcer leur base industrielle grâce à des investissements étrangers. Pour autant, ils dénoncent le « double langage » de l'UE qui cherche à leur imposer des normes environnementales jugées excessives.
- Les pays de l'UE sont aussi divisés : quand l'Allemagne prône la diversification, la France défend la réindustrialisation et la souveraineté agricole européenne.
- La Chine se pose en alternative pour les pays du Mercosur, en valorisant ses investissements et l'absence de contraintes normatives.

On se croyait déjà pratiquement sur la ligne d'arrivée. D'une part, l'élection de Luiz Inácio Lula da Silva à la présidence brésilienne, comme successeur du populiste de droite controversé Jair Bolsonaro, et d'autre part la présidence espagnole de l'Union européenne (UE) laissaient entrevoir la conclusion des accords commerciaux UE-Mercosur. Cependant, les réserves émises par plusieurs États membres de l'UE et certains États d'Amérique latine lors du sommet entre l'UE et la Communauté d'États latino-américains et caraïbes (CELAC) qui s'est tenu à Bruxelles en juillet 2023 ont douché les espoirs.

Certes, la guerre en Ukraine pousse l'UE à chercher de nouveaux partenaires et à resserrer ses liens avec le « Sud global ». Dans ce contexte, les accords commerciaux apparaissent comme une solution idoine pour promouvoir la coopération entre le Nord et le Sud. Mais les pays émergents, qui se sont affirmés à la faveur de la conjoncture géopolitique, peuvent de leur côté se montrer plus exigeants et arbitrer à leur guise entre les différentes propositions qui leur sont faites. Il en va ainsi pour le Mercosur, communauté d'États forte de 270 millions d'habitants qui regroupe l'Argentine, le Brésil, l'Uruguay et le Paraguay et représente la moitié du produit intérieur brut de l'Amérique latine. Si par le passé l'accord a parfois été résumé de façon un peu sommaire d'échange « vaches contre voitures » (« cows for cars »), l'accent est désormais mis sur la sécurité de l'approvisionnement, notamment en raison de la rivalité systémique sino-américaine et de la volonté de réduction des dépendances à l'égard de matières premières indispensables à la transition écologique.

L'accord UE-Mercosur en quelques chiffres

L'ACCORD UE-MERCOSUR EN QUELQUES CHIFFRES			
Part des exportations de l'UE vers les pays du Mercosur dans le total des exportations vers la zone MERCOSUR			14%
Part des importations de l'UE en provenance des pays du Mercosur dans le total des exportations de la zone MERCOSUR			20%
Excédent commercial des pays du Mercosur vis-à-vis de l'UE			7,98 milliards EUR
Si l'accord UE-Mercosur était signé, il s'agirait de l'une des plus grandes zones de libre-échange démocratiques au monde			750 millions d'habitants
Estimation du nombre d'emplois créés pour chaque milliard de R\$ d'exportations brésiliennes vers l'UE			21.400 (contre 15.700 par milliards R\$ d'exportations vers la Chine).

Sources : « Warenhandel der Europäischen Union mit dem Mercosur: Wert der Importe und Exporte im Zeitraum von 2012 bis 2022 » [« Flux commerciaux entre l'Union européenne et le Mercosur : montant des importations et des exportations entre 2012 et 2022 »], Statista, avril 2023, disponible sur : <https://de.statista.com/> ; A. Hagelüken, « Rettet den Mercosur-Vertrag » [« Il faut sauver l'accord avec le Mercosur »], Süddeutsche Zeitung, 20 juillet 2023, à consulter sur : www.sueddeutsche.de ; « 9 perguntas (e respostas) sobre o Acordo Mercosul - União Europeia » [« L'accord Mercosur-UE en 9 questions (et réponses) »], agência de notícias da indústria, 1^{er} août 2023, disponible sur : <https://noticias.portaldaindustria.com.br/> ; « Mercosur: Gesamthandelsvolumen und Handelsbilanz (Import und Export) der Wirtschaftsgemeinschaft Mercosur im Güterhandel bis 2022 » [« Mercosur : volume des échanges commerciaux et balance commerciale (importations et exportations) de la Communauté économique du Mercosur pour le commerce de marchandises jusqu'en 2022 »], Statista, décembre 2022, disponible sur : <https://de.statista.com/>.

Quel est l'enjeu de cet accord ? Il créerait l'une des plus grandes zones de libre-échange (démocratiques) au monde, avec près de 750 millions d'habitants et une part de 20 % de l'économie mondiale. Mais sa version actuelle a été négociée en 2019 et, depuis, bien des événements, allant de la pandémie de coronavirus à la guerre en Ukraine, ont changé la donne à l'échelle internationale. Des divergences s'expriment au sein de l'UE : certains des États membres le jugent insuffisant et, compte tenu de l'ampleur des défis économiques, ils voient dans un rapprochement avec les quatre États d'Amérique latine la possibilité de s'affranchir de la dépendance à l'égard de pays tiers comme la Chine ; d'autres, plus réticents, s'érigent en défenseurs de leur agriculture nationale face à la tendance actuelle au repli et à la fragmentation. Les débats autour de l'accord révèlent des dissensions au sein du tandem franco-allemand, si essentiel pour impulser une dynamique à l'échelle européenne. Ils soulignent aussi l'assurance croissante dont font preuve les pays du Mercosur et mettent en lumière l'influence grandissante de la Chine en Amérique latine.

Un intérêt renouvelé pour l'accord entre l'UE et le Mercosur pour des raisons géopolitiques et économiques

Avant la guerre en Ukraine, l'économie mondiale se fragmentait de plus en plus et manifestait les limites d'une division internationale du travail fondée sur le seul critère de l'efficacité économique. La Chine et les États-Unis recourent de manière croissante à une politique industrielle qui favorise la compétitivité de leurs bases industrielles, par des mesures visant à protéger leurs entreprises au moyen de barrières commerciales et d'une réduction de l'accès au marché. Ces procédés fragilisent la doctrine de libre concurrence, dominante au sein de l'UE, celle-ci se dotant progressivement de sa propre stratégie industrielle et de ses propres mécanismes de protection commerciale. La guerre en Ukraine agit comme un catalyseur : beaucoup y voient le renforcement d'une logique de blocs, quand d'autres estiment que l'heure de la multipolarité a sonné. C'est le cas du Brésil, qui entend faire reconnaître l'Amérique latine comme puissance régionale et porter la voix du « Sud global » sur la scène internationale.

L'UE nourrit, elle aussi, des ambitions d'autonomie. Emmanuel Macron appelle de ses vœux une « troisième superpuissance européenne¹ » et défend l'« autonomie stratégique² ». Olaf Scholz, en revanche, se pose en défenseur d'un ordre international basé sur des règles : « Ceux qui entretiennent avec nostalgie le rêve d'une puissance européenne mondiale, ceux qui cultivent des illusions de grande puissance nationale,

1. « Scholz will keine Supermacht Europa – anders als Macron » [« Olaf Scholz ne veut pas d'une superpuissance européenne – contrairement à Emmanuel Macron »], *Süddeutsche Zeitung*, 9 mai 2023, disponible sur : www.sueddeutsche.de.

2. *Ibid.*

ceux-là vivent dans le passé³. » L'UE doit néanmoins s'affirmer face à la concurrence mondiale. Un défi de taille dans la mesure où elle se repose fortement sur le soutien des États-Unis en Ukraine – ce qui l'oblige de faire des concessions au partenaire transatlantique (augmentation du budget de la défense, règles de contrôle des exportations contre la Chine) – et, d'autre part, elle essaie de ménager son principal partenaire commercial, la Chine.

Pour le « Nord global », il s'agit, dans ce contexte géopolitique, de renforcer les chaînes d'approvisionnement et de diversifier les marchés débouchés. Les pays du Mercosur peuvent être des partenaires intéressants, forts de leur richesse en matières premières telles que les métaux critiques, indispensables à la transition écologique. Ils apparaissent également comme d'importants clients potentiels pour des secteurs industriels comme l'automobile et la chimie⁴, argument auquel l'Allemagne est sensible. L'heure du Mercosur a sonné : le « Sud global » est d'autant plus conscient de ses atouts que la transition verte à laquelle aspire l'UE risque de la placer dans une dépendance accrue vis-à-vis de la Chine. Ce qu'elle entend éviter conformément à la « Stratégie Chine » du gouvernement fédéral allemand (« *Chinastrategie* ») présentée mi-juillet. À cet égard, la question déterminante est de savoir dans quelle mesure la politique économique a pris le tournant du « changement d'époque » annoncé par Olaf Scholz (« *Zeitenwende* »), et dans quelle mesure des États comme l'Allemagne tirent les leçons de leur dépendance vis-à-vis de la Russie.

Des positions contrastées, entre réticences bien connues et nouvel élan

L'UE impulse un nouvel élan

Ursula von der Leyen a récemment présenté la stratégie européenne pour renforcer la sécurité économique. Les partenariats entre l'UE et les pays tiers sont recommandés afin de renforcer la résilience de l'UE en réduisant sa dépendance vis-à-vis des fournisseurs.

En consolidant ses relations commerciales, l'UE aspire aussi à renforcer la cohésion politique : il s'agit de se rapprocher d'États qui, bien que ne soutenant pas les sanctions contre la Russie, partagent fondamentalement les mêmes valeurs. La participation d'États du « Sud global » à la conférence de Munich sur la sécurité en février 2023 puis au sommet du G7 à Hiroshima en mai 2023 illustre clairement cette intention.

En consolidant ses relations commerciales, l'UE aspire à renforcer la cohésion politique

3. *Ibid.*

4. A. Paasch et M. Ramos Görne, « EU-Mercosur-Abkommen: Handelspolitik im Retroformat » [« L'accord UE-Mercosur : la politique commerciale version rétro »], *Blätter für deutsche und internationale Politik*, avril 2023.

La législation européenne sur les matières premières critiques constitue un cas d'application du renforcement de la sécurité économique. Elle prévoit une montée en puissance de l'extraction, du traitement et du recyclage des matières premières stratégiques au sein de l'UE. S'y précise l'objectif de s'approvisionner en développant les échanges commerciaux. L'Amérique latine abrite par exemple les plus vastes gisements de lithium connus au monde⁵.

L'UE a de sérieux atouts à faire valoir : puissance moyenne, elle s'efforce d'empêcher la formation de deux blocs opposés autour des États-Unis et de la Chine. Cette position est susceptible de trouver un écho dans une Amérique latine qui nourrit parfois un certain scepticisme à l'égard des États-Unis⁶ tout en se montrant soucieuse d'éviter la dépendance vis-à-vis de la Chine, déjà principal partenaire commercial du Brésil et de l'Argentine.

L'Allemagne redouble ses efforts pour resserrer les liens avec l'Amérique latine

L'industrie allemande se voit contrainte de réagir : plus question de miser sur la Russie comme marché d'approvisionnement et débouché commercial depuis l'attaque de celle-ci contre l'Ukraine et les sanctions qui ont été imposées contre elle. Aussi l'Allemagne doit-elle se mettre à la recherche de nouveaux partenaires. Olaf Scholz a ainsi souligné au début de l'année à Davos, puis en mai devant le Parlement européen, qu'il soutiendrait les efforts de l'UE pour conclure de nouveaux accords de libre-échange – évoquant explicitement le Mercosur.

Une telle approche s'explique par la prise de conscience croissante par l'Allemagne de sa dépendance vis-à-vis des matières premières et des installations de raffinage situées en Chine, vulnérabilité qu'ont démontrée diverses études de l'Agence internationale de l'énergie et de la Fédération de l'industrie allemande. Aussi se tourne-t-elle vers de nouveaux fournisseurs de matières premières. C'est dans ce contexte qu'il faut comprendre le « partenariat germano-chilien pour l'exploitation minière, les matières premières et l'économie circulaire », qui se veut être un partenariat « d'égal à égal ». Le pays andin couvre notamment 30 % des besoins mondiaux en lithium, minerai nécessaire à la fabrication des batteries⁷. Mais jusqu'à présent le Chili se contentait d'exporter la matière première, sans produire lui-même de batteries. Son ambition est que cela change, avec le concours de l'Allemagne.

5. S. Boddenberg, « Scholz in Lateinamerika: Der Mythos vom nachhaltigen Rohstoffabbau » [« Olaf Scholz en Amérique latine : le mythe de l'extraction de matières premières respectueuse du développement durable »], *Blätter für deutsche und internationale Politik*, mars 2023, disponible sur : www.blaetter.de.

6. J. Puglierin, « Die Macht der Blockfreien » [« Le pouvoir des non-alignés »], *Handelsblatt*, 7 juillet 2023, disponible sur : www.handelsblatt.com.

7. S. Boddenberg, « Scholz in Lateinamerika: Der Mythos vom nachhaltigen Rohstoffabbau », *op.cit.*

Le rôle croissant des matières premières dans l'accord UE-Mercosur

LE RÔLE CROISSANT DES MATIÈRES PREMIÈRES DANS L'ACCORD UE-MERCOSUR		
Part de la Chine dans la capacité mondiale de raffinage des terres rares (2019)		80%
Part de la Chine dans la capacité mondiale de raffinage du lithium et du cobalt (2019)		60%
Part de la Chine dans les livraisons de gallium à l'Allemagne		60%
Part de la Chine dans les livraisons de magnésium à l'Allemagne		50%
Objectifs du CRMA concernant la part de l'extraction de matières premières critiques dans l'UE d'ici 2030		10% (contre actuellement 3%)
Objectifs du CRMA concernant la part de transformation des matières premières critiques dans l'UE d'ici 2030		40% (contre actuellement 20%)
Objectifs du CRMA concernant la part de matières premières critiques obtenues par recyclage dans l'UE d'ici 2030		15%

Sources : « Proposition de résolution européenne sur la proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil établissant un cadre visant à garantir un approvisionnement sûr et durable en matières premières critiques et modifiant les règlements (UE) n° 168/2013, (UE) 2018/1724 et (UE) 2019/1020 », Commission européenne, 16 mars 2023, disponible sur : <https://eur-lex.europa.eu/>. J.Blume et M. Koch, « Wie der Westen sich kritische Metalle sichert » [« Comment l'Occident assure son approvisionnement en métaux critiques »], Handelsblatt, 8 mars 2023, disponible sur : www.handelsblatt.com ; D. Heide, « Studie – Wie abhängig ist die deutsche Wirtschaft tatsächlich von China? » [« Étude – Quelle est la dépendance véritable de l'économie allemande à l'égard de la Chine ? »], Handelsblatt, 30 janvier 2023, disponible sur : www.handelsblatt.com.

Dans ce contexte, la visite du chancelier allemand à Santiago, Buenos Aires et Brasilia fin janvier est tout sauf anodine. Si cela ne tenait qu'au gouvernement fédéral allemand, l'accord commercial entre l'UE et le Mercosur serait en bien meilleure voie. Mais l'Allemagne n'est pas seule : la politique commerciale relève de la compétence de l'UE et la ratification revient aux parlements nationaux, leur conférant un rôle important. Aussi l'Allemagne insiste-t-elle pour hâter l'adoption de l'accord⁸ et plaide pour découpler le volet commercial – du ressort des institutions communautaires – du volet investissement, qui relève de la compétence des États membres. Sa proposition ne suscite toutefois guère d'enthousiasme parmi ses partenaires européens.

La France est fidèle à ses vieux réflexes

En France notamment, l'accord commercial entre l'UE et le Mercosur inspire nettement plus de scepticisme. Une proposition de résolution transpartisane déposée par des députés à l'Assemblée nationale en avril 2023⁹ rappelle ainsi que « cet accord [...] ne peut pas être compatible avec notre agenda climatique et de biodiversité » et évoque l'« impossibilité de travailler à un nouveau pacte agricole, une meilleure rémunération

8. « Scholz: Handelsabkommen nur auf EU-Ebene ratifizieren » [« Olaf Scholz : la ratification des accords commerciaux ne peut se faire qu'au niveau de l'UE »], *Table Europe*, 12 octobre 2022, disponible sur : <https://table.media/>.

9. « Proposition de résolution n° 1173 - 16^e législature », Assemblée nationale, 27 avril 2023, disponible sur : assemblee-nationale.fr.

des paysans, une alimentation de qualité pour tout le monde, si en même temps on continue à favoriser les endroits avec les coûts sociaux et environnementaux les plus faibles ». Le texte dénonce la déforestation et le *dumping* social, et invoque la souveraineté alimentaire comme motif pour privilégier la production agricole européenne. Il demande en outre que tout futur accord entre l'UE et le Mercosur soit conditionné au respect de l'Accord de Paris et des normes sanitaires et environnementales de l'UE pour tout produit agroalimentaire importé, et exige la réciprocité dans la mise en œuvre du Pacte vert pour l'Europe. Or Emmanuel Macron est actuellement fragilisé politiquement dans son pays : à supposer qu'il soit personnellement favorable à cet accord, il serait illusoire d'espérer obtenir une majorité à l'Assemblée nationale. Au-delà des tensions politiques internes qui freinent l'avancée de l'accord, il s'agit de défendre les intérêts des agriculteurs français qui redoutent d'être pénalisés.

Ainsi, si la France et l'Allemagne ont pris conscience de leurs vulnérabilités clairement mises en évidence par la crise sanitaire et la guerre en Ukraine – à savoir des dépendances vis-à-vis de pays tiers susceptibles d'être utilisées à des fins politiques et qu'il convient donc de réduire –, elles tirent des conclusions différentes. L'Allemagne prône la diversification là où la France défend la réindustrialisation et la souveraineté agricole européenne. L'Allemagne redoute d'être prise en otage par la politique intérieure de la France, estimant que la gravité de la situation appelle une action rapide et qu'elle ne peut pas se permettre de temporiser. La France, quant à elle, s'inquiète de voir l'Allemagne faire « cavalier seul ».

Le Mercosur a l'embaras du choix

Reste à considérer la perspective des pays du Mercosur, qui cherchent à exploiter leurs propres gisements de matières premières pour une néo-industrialisation verte¹⁰ et à renforcer leur base industrielle par des investissements étrangers. Le président brésilien Lula souhaite conclure l'accord pendant la présidence brésilienne du Mercosur qui se termine à la fin de l'année. Par ailleurs, l'Argentine s'apprête à tenir des élections présidentielles en octobre 2023 et il n'est pas certain que le prochain gouvernement argentin se montre aussi favorable à l'accord. L'Uruguay affiche un certain scepticisme vis-à-vis de l'accord, auquel il préférerait un accord commercial bilatéral avec la Chine¹¹. Certains responsables politiques craignent en outre qu'un accord entre l'UE et le

10. Le Brésil entend intensifier sa production de technologies de haute valeur ajoutée dans le cadre de la décarbonisation et de la transformation numérique tout en respectant la durabilité environnementale, permettant ainsi de rattraper son retard en matière de politique industrielle. Cf. « Governo aponta "neointustrialização" do Brasil com foco em tecnologia e sustentabilidade ambiental » [« Le gouvernement met en avant la "néo-industrialisation" du Brésil, axée sur la technologie et la durabilité environnementale »], Chambre des députés du Brésil, 10 mai 2023, disponible sur : www.camara.leg.br.

11. « Warum es beim Handelspakt mit Mercosur hakt » [« Accord commercial avec le Mercosur : les raisons d'un blocage »], *Tagesschau*, 30 juillet 2023, disponible sur : www.tagesschau.de.

Mercosur ne renforce les asymétries dans les relations commerciales entre les deux blocs. Échapper à l'« extractivisme » constitue désormais l'une des principales préoccupations des pays du Mercosur¹².

L'une des principales préoccupations des pays du Mercosur est d'échapper à l'« extractivisme »

Outre la volonté de renforcer la compétitivité industrielle des pays du Mercosur, les questions environnementales ont gagné en visibilité. Les pays du Mercosur dénoncent des instruments tels que le Mécanisme d'ajustement carbone aux frontières mis en place par l'UE après 2019, susceptible de constituer une barrière à l'entrée du marché européen. Ils accusent l'UE de paternalisme lorsqu'elle évoque des sanctions en cas de non-respect des engagements environnementaux issus de l'Accord de Paris, qui fait l'objet d'un protocole additionnel à l'accord entre l'UE et le Mercosur présenté par la Commission européenne en mars dernier. Ils s'agacent de recevoir des leçons de la part d'une UE qu'ils taxent d'hypocrisie et qu'ils accusent de pratiquer une politique du « deux poids deux mesures », ne manquant pas de pointer du doigt les externalités négatives des activités de certaines entreprises européennes en Amérique latine (déforestation en Amazonie, atteintes au climat et à la biodiversité, usage de pesticides interdits de longue date au sein de l'UE...)¹³. Parallèlement, l'UE exige des « clauses miroirs » soumettant les importations en Europe aux mêmes normes environnementales et alimentaires que la production nationale, et se pose en puissance normative exigeante aux standards élevés¹⁴.

La Chine, en revanche, ne conditionne pas ses relations commerciales avec le Mercosur au respect de normes spécifiques. Son influence dans la région ne saurait être sous-estimée : elle propose notamment l'octroi de fonds considérables, au-delà même des Nouvelles Routes de la soie. En 2015, la Chine annonçait vouloir porter ses investissements en Amérique latine à 250 milliards de dollars à horizon 2025¹⁵, là où la présidente de la Commission européenne promettait dans le cadre du Global Gateway des investissements de 45 milliards d'euros d'ici 2027¹⁶, ressources semblant bien

12. L'accord UE-Mercosur fait craindre une « primarisation » accrue de l'économie des pays du Mercosur. Certes, la balance commerciale des pays du Mercosur n'est pas mauvaise : le journaliste Luis Alberto Reygada fait état d'un excédent de près de 80 milliards de dollars. Mais ces résultats, précise-t-il, sont principalement imputables à la hausse des prix des matières premières, qui représentent à elles seules 80 % des exportations. Ces pays se trouvent donc exposés au risque de fluctuation des prix des matières premières. Cf. L. Alberto Reygada, « Le rêve progressiste, et libre-échangiste, de la gauche latina – une voie pour une intégration régionale autonome », *Le Monde diplomatique*, 11 mai 2023, disponible sur : <https://www.monde-diplomatique.fr>.

13. A. Paasch et M. Ramos Görne, « EU-Mercosur-Abkommen: Handelspolitik im Retroformat », *op. cit.*

14. A. Bradford, « The Brussels Effect » [« L'effet Bruxelles »], *Northwestern University Law Review, Columbia Law and Economics Working Paper*, n° 533. 107 (1), 2012, disponible sur : <https://papers.ssrn.com/>.

15. « Perspectivas Económicas de América Latina 2016 – hacia una nueva asociación con China », [« Perspectives économiques de l'Amérique latine 2016 – vers un nouveau partenariat avec la Chine »], OCDE, Banco de desarrollo de América Latina, CEPAL, 2015.

16. « EU-Kommission stellt Global-Gateway-Investitionsagenda mit Lateinamerika und der Karibik vor » [« La Commission européenne présente le programme d'investissement Global Gateway avec l'Amérique latine et les

maigres en comparaison. De même, le président Lula est revenu de son voyage à Pékin cette année avec de nombreux accords bilatéraux. Les pays du Mercosur sont malgré tout conscients des atouts qualitatifs et quantitatifs d'un approfondissement des relations commerciales avec l'UE par rapport à la Chine : ainsi, selon les estimations de la Confédération nationale de l'industrie brésilienne par exemple, le Brésil créerait plus d'emplois sur son territoire en exportant vers l'UE que vers la Chine¹⁷.

La Chine, alternative à l'UE pour les pays du Mercosur

LA CHINE COMME ALTERNATIVE À L'UE POUR LES PAYS DU MERCOSUR		
Part des exportations chinoises vers les pays du Mercosur dans le total des exportations vers l'espace Mercosur		25%
Part des importations chinoises en provenance des pays du Mercosur dans le total des exportations de la zone Mercosur		25%
Montant que l'UE prévoit d'investir en Amérique latine d'ici 2027 dans le cadre de Global Gateway		45 milliards EUR (comparé aux 250 milliards USD de Chine jusqu'en 2025)
Part des importations du Mercosur en provenance de Chine qui se composent de biens industriels		87%
Part des exportations du Mercosur vers la Chine concernant l'agriculture et les minéraux		88% (comparé aux 56% à destination de l'UE)

Sources : « Mercosur: Importanteile der wichtigsten Handelspartner an den Gesamteinfuhren von Gütern in den Mercosur-Raum im Jahr 2022 » [« Mercosur : parts des principaux partenaires commerciaux dans les importations de produits par la zone Mercosur en 2022 »], Statista, décembre 2022, disponible sur : <https://de.statista.com/> ; « Mercosur: Exportanteile der wichtigsten Handelspartner an den Gesamtausfuhren von Gütern aus dem Mercosur-Raum im Jahr 2022 » [« Mercosur : parts des principaux partenaires commerciaux dans les importations de produits en provenance de la zone Mercosur en 2022 »], Statista, décembre 2022, disponible sur : <https://de.statista.com/> ; « Mercosur: Handelsströme im Importhandel zwischen den Mercosur-Ländern und ausgewählten Partnern von 1991 bis 2022 » [« Mercosur : flux commerciaux dans les importations entre les pays du Mercosur et des partenaires sélectionnés, 1991-2022 »], Statista, mai 2023, disponible sur : <https://de.statista.com/> ; « Mercosur: Handelsströme im Exporthandel zwischen den Mercosur-Ländern und ausgewählten Partnern von 1991 bis 2022 » [« Mercosur : flux commerciaux dans les exportations entre les pays du Mercosur et des partenaires sélectionnés, 1991-2022 »], Statista, mai 2023, disponible sur : <https://de.statista.com/>.

Quelles perspectives pour l'accord avec le Mercosur ?

L'accord UE-Mercosur, dans sa version actuelle, a été négocié il y a quatre ans et n'est toujours pas entré en vigueur. Pour que soient supprimés les droits de douane sur plus de 90 % des marchandises échangées entre les deux ensembles régionaux, il est nécessaire qu'il soit ratifié par le Conseil européen, le Parlement européen et les États membres de l'UE dans le respect des procédures nationales, ainsi que par les quatre pays du Mercosur. La présidence espagnole de l'UE s'est résolument engagée à le faire

Caraïbes »], Représentation allemande auprès de la Commission européenne, 17 juillet 2023, disponible sur : <https://germany.representation.ec.europa.eu/>.

17. Selon les estimations de la Confédération nationale de l'industrie brésilienne, chaque milliard de réis d'exportations brésiliennes vers l'UE crée plus de 21 400 emplois au Brésil, contre 15 700 en cas d'exportations vers la Chine. Cf. « 9 perguntas (e respostas) sobre o Acordo Mercosul – União Europeia » [« L'accord Mercosur-UE en 9 questions (et réponses) »], Agência de notícias da indústria, 1^{er} août 2023, disponible sur : <https://noticias.portaldaindustria.com.br/>.

progresser, démarche qui bénéficie d'un large soutien de l'ensemble de la classe politique espagnole et ne devrait donc pas être compromise par les incertitudes politiques consécutives aux élections anticipées. Le contexte serait donc propice à un rapprochement. Cependant, les objections de certains États membres de l'UE risquent de rendre vains les efforts des Espagnols.

Il sera d'autant plus difficile de parvenir à un consensus sur la version actuelle de l'accord à mesure que sa conclusion sera retardée. Car de nouvelles données géopolitiques peuvent radicalement redessiner le rapport de force des États concernés, rendant la reprise des négociations inévitable. Les divergences entre les deux ensembles régionaux et au sein même de chacun d'entre eux doivent être surmontées si l'on veut éviter un échec de l'accord. Les évolutions économiques et géopolitiques remettent la conclusion de celui-ci au centre des préoccupations de l'UE. Il est néanmoins également légitime de prendre en considération les aspects environnementaux, de veiller à ce que les agriculteurs européens ne fassent pas les frais de cet accord et de répondre à la demande des États du Mercosur qui entendent développer une industrie à haute valeur ajoutée sur leur territoire. L'UE et les pays du Mercosur ont pour intérêt commun à éviter de subir les dommages collatéraux d'une rivalité sino-américaine croissante, à rester acteurs de leur politique industrielle et à unir leurs forces pour prévenir activement une fracture irréversible entre les États-Unis et la Chine. Au niveau de l'UE, l'adoption d'une position homogène et constructive vis-à-vis des pays du Mercosur passe notamment par un rapprochement entre la France et l'Allemagne sur l'accord commercial. Des avancées en la matière fourniraient les premiers jalons d'une vision européenne commune en matière de diversification et de politique commerciale. La fenêtre d'opportunité existe encore, mais pour combien de temps ?

Marie Krpata est chercheuse au Comité d'études des relations franco-allemandes (Cerfa) à l'Institut français des relations internationales (Ifri).

Ana Helena Palermo est chargée de mission auprès du président du Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung (ZEW).

Pour citer cette publication :

Marie Krpata et Ana Helena Palermo, « L'accord UE-Mercosur : un trilemme insoluble ? Entre règles de la concurrence, ambitions normatives et diversification des approvisionnements », *Briefings de l'Ifri*, Ifri, 3 octobre 2023.

ISBN : 979-10-373-0757-6

Les positions exprimées dans le texte n'engagent que leurs auteurs.

© Tous droits réservés, Ifri, 2023.

Illustration : © Commission européenne [Drapeau de l'Union européenne ; Drapeau du Marché commun du Sud ; Drapeau du Mercosur] /Wikipedia.org



27 rue de la Procession
75740 Paris cedex 15 – France

Ifri.org

