

Les relations entre l'Amérique du sud et l'Union européenne

Jacques Tenier

L'Amérique du Sud et l'Europe ont un long passé commun, fait de la colonisation, puis de l'impérialisme¹, mais aussi d'intenses échanges humains, culturels et économiques, notamment dans la première moitié du 20^{ème} siècle.

Le traité de Rome (1957) fut une mauvaise nouvelle pour l'Amérique du Sud quant à ses relations commerciales avec l'Europe occidentale car il prévoyait un marché agricole protégé et des relations privilégiées avec les anciennes colonies d'Afrique. En juillet 1970, par la déclaration de Buenos-Aires, les membres de la Commission spéciale de coordination latino-américaine demandèrent aux Européens de mettre en place un système de préférences généralisées (SPG) non réciproque pour l'exportation de leurs produits manufacturés et semi manufacturés. Un tel système fut effectivement mis en œuvre en 1971, ne s'appliquant ni aux produits agricoles ni aux produits de la pêche. Or, ce sont bien ces produits qui constituent alors l'essentiel des exportations vers l'Europe des pays situés au Sud du Rio Grande, la Communauté Economique Européenne (CEE) exportant 90 % de biens manufacturés et les pays d'Amérique latine et des Caraïbes, 80% de produits primaires. Le SPG n'est pas parvenu à rééquilibrer les relations commerciales dont l'importance relative a également décliné. Entre 1970 et 1982, les exportations de l'Amérique latine vers la CEE sont passées de 26 % à 17 % de ses exportations totales et ses importations, de 24 % à 14 %² du total. En 1990, si la

Communauté européenne représente en moyenne 22 % du commerce extérieur de l'Amérique latine, la réciproque est de 2 % seulement. On peut y voir l'inégalité de développement des deux zones mais aussi la disparité entre une zone intégrée effectuant en son sein les deux tiers du commerce extérieur et une zone non intégrée tributaire du marché mondial.

Les réformes économiques du début des années quatre-vingt-dix ont rendu la région à nouveau attractive pour les entreprises européennes mais ce sont moins les échanges commerciaux que les investissements qui en ont bénéficié. Dans un contexte nouveau de stabilité monétaire et de construction d'un marché commun dans le cône Sud (MERCOSUR), les entreprises européennes, notamment espagnoles, mais aussi françaises, allemandes et italiennes ont beaucoup investi dans les privatisations.

Avant d'aller plus loin, il convient de s'entendre sur la définition des partenaires évoqués dans cette chronique. La Communauté Economique Européenne de 1957 devenue en 1992, Union européenne, parle au nom de l'Europe qu'elle a vocation à réunir, à l'exception sans doute de la Russie, puissance européenne certes depuis Pierre le Grand mais aussi puissance asiatique étendue jusqu'à la Chine et jusqu'au Japon. C'est une autre institution, créée à l'initiative de Winston Churchill en 1948, le Conseil de l'Europe, qui regroupe autour de valeurs communes, mais sans objectif d'intégration politique, l'ensemble des pays du continent. Pour autant, la question des frontières n'est pas réglée. Le Conseil

¹ Avec une substitution progressive de l'impérialisme des Etats-Unis. A titre d'exemple, à partir de 1949, le raffinage de l'étain bolivien s'effectue aux EUA et non plus en Grande Bretagne.

² Aida LERMAN ALPERSTEIN, Université Autonome de Mexico, in « América Latina. Realidad, virtualidad y utopia de la

integracion », Editions du Centre de sciences sociales et humaines de l'université de Guadalajara, 1997, page 200.



Européen d'Helsinki a fait droit en décembre 1999 à la candidature de la Turquie, très majoritairement installée en Asie Mineure et l'accord d'union douanière qu'elle a signé en 1996 avec l'Union européenne donne déjà à cette dernière des frontières communes avec l'Iran et avec l'Irak. A l'inverse, certains Etats d'Europe occidentale (Norvège, Suisse) refusent de rallier l'Union et sont liés à elle par des accords de plus ou moins forte intensité. Etendue en mai 2004 à dix pays d'Europe centrale et orientale ou de la Méditerranée (Chypre, Malte), l'Union européenne peut être sans dommage assimilée à l'Europe.

Les incertitudes sont plus grandes concernant l'Amérique du Sud. L'Europe conserve la vision d'une « Amérique latine », du Mexique à la Terre de Feu, sans se soucier de la propriété d'une appellation héritée des aventures coloniales³. Elle est en peine de trouver un seul interlocuteur dans cette vaste région même si la création du groupe de Rio a fait apparaître en tant que tels sur la scène internationale, les pays en voie de développement du continent américain. Ce sont ces pays qui relèvent depuis les années quatre-vingt d'une politique européenne de coopération destinée aux PVD d'Amérique latine et d'Asie par opposition à la politique de coopération privilégiée avec les pays d'Afrique, des Caraïbes et du Pacifique (pays ACP). Les Caraïbes présentent donc une singularité dans la zone car les relations des anciennes colonies britanniques, françaises et néerlandaises avec l'UE relèvent du même régime que les relations avec les anciennes colonies d'Afrique.

A côté de la politique commerciale et de la politique de développement conduites avec chaque Etat de la zone, l'UE a développé des relations avec les organisations régionales engagées comme elle, avec des succès divers, dans la voie de l'intégration économique et politique, notamment le Marché Commun d'Amérique centrale et la Communauté andine. Elle a, pour partie, inspiré ces regroupements, mais leur petite taille et la faiblesse des échanges avec des pays principalement tournés vers les Etats-Unis, ont réduit la portée des relations. La création en 1991 du Marché Commun du Sud (Mercosur / Mercosul) a

³ Cf. Alfredo G.A. Valladao, « Amérique latine. La fin d'une longue parenthèse ? », in *Les politiques étrangères*, coll. Les études, La Documentation française, Paris 2001, pages 213 et 214 : « L'appellation « Amérique latine » elle-même n'est pas d'origine locale mais française. Elle surgit au 19^{ème} siècle, lors de l'aventure mexicaine de Napoléon III, comme une arme sémantique dans le jeu géopolitique des grandes puissances, une manière d'opposer le Nord – anglo-saxon – et le Sud de l'hémisphère américain. »

en revanche éveillé un vif intérêt. Après l'ouverture le 1^{er} janvier 1993 du marché intérieur européen, nombreuses sont les entreprises européennes qui ont à partir de 1995 cherché, dans celui du cône Sud, de nouvelles opportunités. Mais le bilan de près de dix ans de relations est décevant. Les Européens ont privilégié la rentabilité à court terme du capital investi au détriment des consommateurs Sud Américains⁴. L'union européenne n'est toujours pas parvenue à donner un contenu au projet d'association interrégionale prévu par l'accord de Madrid signé en décembre 1995 avec le Mercosur. L'antagonisme des intérêts agricoles l'a pour l'instant emporté sur la vision stratégique de nouvelles relations transatlantiques.

En 1999 s'est tenu à Rio le premier sommet entre l'union européenne et les Etats d'Amérique latine et des Caraïbes. On peut s'interroger sur la cohérence économique sinon politique d'un rapprochement qui comprend un pays membre de l'ALENA, le Mexique. Cette cohérence sera encore moins évidente en cas d'aboutissement des négociations de libre échange de l'ensemble des pays du continent américain. On voit mal ce qui empêcherait de substituer alors à ce forum une rencontre Amériques / Europe à l'image de l'ASEM (Asia / Europe Meeting) ou du premier sommet Afrique / Europe tenu au Caire. A ne pas approfondir les relations avec les ensembles sous-régionaux les mieux à même de constituer des ensembles intégrés non seulement d'un point de vue économique mais aussi d'un point de vue politique, l'union européenne court le risque de négocier à l'avenir avec de vastes zones de libre échange à la seule fin d'anticiper le libre commerce mondial. Elle mettrait alors en cause sa propre capacité à ouvrir un avenir à l'action politique organisée dans une économie mondialisée.

L'élaboration progressive du cadre des relations

- *L'insertion dans le cadre général des relations de l'Europe avec les pays en développement*

Les relations avec les anciennes colonies françaises et belges, puis britanniques et portugaises à la suite des élargissements, ont été organisées dans le cadre spécifique des conventions de Lomé et, depuis

⁴ Cf. La décision du gouvernement Kirchner de rompre le contrat avec le groupe français THALES jusqu'ici chargé de gérer l'espace radioélectrique de l'Argentine et accusé d'avoir soustrait 300 millions de pesos (85 millions d'euros) de redevance.

2000, de la convention de Cotonou. Les relations avec le voisinage européen, mais aussi méditerranéen, ont progressivement relevé d'un cadre spécifique d'accords de coopération puis d'accords d'association, notamment avec les pays ayant vocation à adhérer à l'union européenne.

Ce sont les relations avec le « lointain étranger » en développement, Etats « non associés » d'Asie et d'Amérique latine dits PVD - ALA, qui ont donné de la substance à la politique de développement « non privilégiée » de l'Union, politique progressivement élaborée à partir de l'Acte Unique (1985) et inscrite dans le traité de Maastricht en 1992. La distinction se retrouve jusque dans l'organisation de la Commission européenne. Les pays ACP relèvent de la direction générale en charge de la coopération alors que les PVD - ALA sont pris en charge par la direction générale des relations extérieures. Cette assimilation de l'Amérique latine et de l'Asie en dit long sur le manque de familiarité des institutions européennes avec des zones hors du rayonnement naturel de l'union. Il faut attendre 1992 pour que les pays d'Amérique latine et les pays d'Asie relèvent d'une direction géographique différente au sein de la DG RELEX de la Commission. La coopération financière et technique (CFT) avec les PVD - ALA a pour objectif de contribuer à la fois à l'insertion de ces pays dans l'économie mondiale et au développement de la démocratie et des droits de l'homme. En 1991, le Conseil européen de Dublin a fixé les orientations de la décennie et a distingué au sein de la CFT l'aide au développement, réservée aux pays les plus pauvres, et la coopération économique avec les pays émergents.

- *Les relations politiques avec le Groupe de Rio*

Lancée par une déclaration de Rio de Janeiro adoptée le 18 décembre 1986 par huit Etats d'Amérique latine, le Groupe de Rio rassemble aujourd'hui les 19 pays d'Amérique latine et assure une représentation à la Communauté des Caraïbes. Il se fixe pour objectif une étroite concertation politique au moyen d'un mécanisme informel sans siège permanent ni administration. Le secrétariat est tournant et est appuyé par un système de troïka. C'est à Rome en décembre 1990 qu'a été ouvert un dialogue annuel avec la Communauté européenne.

La 11^{ème} rencontre de niveau ministériel entre le Groupe de Rio et l'union européenne s'est tenue sous présidence grecque de l'UE à Athènes en mars 2003.

Les participants se sont félicités du renforcement des relations économiques à travers les accords de libre échange signés par l'UE avec le Mexique en 2000, avec le Chili en 2002 et à travers la conduite des négociations avec le Mercosur et, depuis septembre 2002, avec les Etats Caraïbes en application de la convention de Cotonou. Les partenaires ont décidé d'inscrire la question de la cohésion sociale à l'ordre du jour de la prochaine rencontre en 2005. Le commissaire européen Christopher Patten a indiqué qu'il était temps d'en faire l'une des bases de la coopération, à côté de la démocratie, des droits de l'homme, de l'état de droit, des équilibres macro-économiques et de la dynamique d'intégration. Il s'est appuyé sur les récentes analyses de la CEPAL⁵ qui stigmatisent les inégalités de distribution des revenus. Tout en convenant de la persistance de fortes inégalités en Europe, il a rappelé l'ambition du projet européen qui ne se réduit pas à l'intégration des économies mais qui comprend la construction d'une société plus juste. Le partage par les pays d'Amérique latine de cette vision serait selon lui dans l'intérêt de tous.

Le Groupe de Rio est appelé à jouer le rôle de l'échelon ministériel des relations entre les deux zones, le sommet des chefs d'Etat jouant un rôle analogue à celui du Conseil Européen (Cf. infra.) Des rencontres régulières ont lieu entre le parlement européen et son homologue, le Parlatino.

- *Des relations anciennes avec l'Amérique centrale et avec l'Amérique andine*

L'Amérique centrale

Des relations ont été établies au début des années soixante lors du lancement du projet d'intégration centraméricaine mais ont été gelées pendant la période des guerres civiles. Elles ont trouvé une nouvelle vigueur au milieu des années 80. Ouvert au Costa Rica en novembre 1984, le « dialogue de San José » manifeste le soutien de l'UE aux progrès de la paix et de la démocratie dans la région. Une rencontre ministérielle est prévue chaque année. La dernière s'est tenue au Panama en mai 2003 et la prochaine est prévue à Mexico en marge du 3^{ème} Sommet entre

⁵ Rapport présenté en mai 2002 au Sommet de Madrid entre l'Amérique latine et les Caraïbes et l'Union européenne par José Antonio CAMPO, secrétaire exécutif de la Commission Economique des Nations unies pour l'Amérique latine et les Caraïbes (CEPAL): « *La cohésion sociale et les objectifs de développement du millénaire.* »

l'Union européenne, l'Amérique latine et les Caraïbes.

Les processus d'intégration régionale semblent relever de la théorie des ensembles avec intersections et inclusions et il en va de même des relations interrégionales. Le sommet intercontinental est en effet le lieu de sommets parallèles avec les sous régions de l'Amérique latine. Mais l'UE se présente, elle, comme un ensemble compact et ne se subdivise pas.

En mars 2003, une conférence s'est tenue à Bruxelles sur « l'intégration régionale et la réforme institutionnelle centraméricaines. » Historiquement, la coopération entre les deux régions a privilégié les droits de l'homme et la démocratie, le développement rural, la prévention des désastres et la reconstruction, le développement social et l'intégration régionale. 250 millions d'euros ont été accordés pour la reconstruction de l'Amérique centrale après le cyclone Mitch.

Les relations économiques sont d'une importance inégale pour les partenaires. Les pays d'Amérique centrale bénéficient depuis 1971 du système de préférences généralisées de la Communauté européenne et, depuis 1987, d'une extension du SPG andin sur les drogues (Cf. infra), amplifié en 1998 et prorogé jusqu'au 31 décembre 2004. A partir d'un premier accord, signé à Luxembourg en 1985 et au vu de la décision des pays centraméricains de créer à leur tour un marché commun, un nouvel accord cadre de coopération a été signé à El Salvador en 1993 mais n'est entré en vigueur que le 1^{er} mars 1999. Les relations commerciales restent modestes. Les Etats-Unis assurent plus de 40 % du commerce total de l'Amérique centrale et l'union européenne, pourtant le second partenaire, 12 % seulement. Le Costa Rica est de loin le premier pays exportateur, le montant de ses exportations vers l'Europe est supérieur à celui de l'ensemble de ses voisins.

L'Amérique centrale représente 0,1 % seulement du commerce extérieur de l'UE⁶. Inquiets de la réduction des avantages comparatifs apportés par le SPG en raison de la signature par les Européens de nombreux accords de libre échange (Mexique, Chili, Afrique du Sud, Turquie, pays du Maghreb), les pays d'Amérique centrale ont souhaité la négociation d'un nouvel accord politique et de coopération qui a abouti en octobre 2003. Il constitue la dernière étape avant la

conclusion d'un accord d'association qui devrait inclure le libre échange entre les parties.

L'Amérique andine

La Communauté européenne a soutenu le projet andin d'intégration dès la signature en 1969 du traité de Carthagène mais il fallut attendre 1993 pour la conclusion d'un accord cadre de coopération et 1998 pour son entrée en vigueur. Un comité conjoint en assure le suivi une fois tous les deux ans avec l'appui de deux sous-comités, l'un pour le commerce et l'industrie, l'autre pour la science et la technologie. En mai 1998, a été créé un forum euro andin pour stimuler les investissements européens dans la région. Comme souvent, l'union européenne est le premier donateur. En 2001, plus de 800 millions d'euros ont été versés sous forme d'aides et de prêts. La Commission européenne a adopté une stratégie régionale pour la période 2002 / 2006. Parmi les projets qu'elle a approuvés, peuvent être cités l'assistance à la gestion des désastres, la coopération statistique et le soutien à un projet andin de lutte contre les précurseurs en matière de drogues.

L'intégration régionale, la démocratie et les droits de l'homme et la lutte contre les drogues sont les sujets prioritaires du dialogue politique. Une rencontre entre les ministres de la justice et de l'intérieur a décidé en 1995 de constituer un groupe de travail à haut niveau sur les drogues. A Cochabamba (1996), les partenaires ont posé le principe d'une responsabilité partagée dans le traitement de la question. La région andine est la seule avec laquelle l'UE a ouvert un dialogue spécifique sur les drogues. La déclaration de Rome (1996) prévoit des rencontres présidentielles et ministérielles, la plupart du temps en marge de sommets internationaux comme les rencontres du groupe de Rio, l'assemblée générale des Nations unies et depuis 1999, le sommet Union Européenne / Amérique latine.

Les relations commerciales s'inscrivent depuis 1971 dans le cadre du système de préférences généralisées (SPG) et depuis 1990 dans le cadre d'un SPG amélioré qui ouvre, en contrepartie de la substitution d'autres productions à celle de la drogue, le marché européen, aux exportations andines, à l'exception d'une liste de produits agricoles. Un cadre pluriannuel (1995 – 2004) a été défini pour ce SPG qui arrive à échéance cette année. 90 % des produits exportés par la Communauté andine vers l'UE en relèvent.

⁶ Statistiques 2000 SIECA, Sistema Integrado Economico Centroamericano.

Les enjeux commerciaux demeurent modestes et déséquilibrés. Les pays andins ont un commerce principalement tourné vers les Etats-Unis qui absorbent respectivement 50 % et 40% des exportations vénézuéliennes et colombiennes. La zone représente à peine 1 % des échanges de l'Union européenne, la réciproque étant de 12 %. Le secrétaire général de la Communauté Andine, Guillermo Fernandez de Soto, a constaté que cette proportion était même en forte diminution puisque le marché européen représentait encore 20 % des exportations andines en 1990⁷.

Dans des conditions analogues à celles de l'Amérique centrale, un nouvel accord politique et de coopération entre les deux intégrations régionales a été signé à Rome le 15 décembre 2003. Il ouvre la voie à un prochain accord d'association comprenant le libre échange.

L'ambiguïté des relations avec le Mercosur

- *La proximité politique à l'épreuve des intérêts économiques*

Le traité d'Asunción fut signé en mars 1991 et celui de Maastricht, en février 1992. Les deux regroupements régionaux présentent une proximité historique et culturelle, partagent la vision d'un monde équilibré et organisé. L'union européenne a vu dans le traité d'Asunción la promesse de la création d'un marché commun proche de celui mis en œuvre par le traité de Rome. Avec le retour des pays du cône Sud à la démocratie, les Européens ont vu dans ce projet d'intégration régionale une inspiration plus proche de la leur que de celle du libre échange progressivement mis en œuvre en Amérique du Nord. De cette proximité a pu naître l'idée d'une association interrégionale rassemblant des partenaires ayant une même vision du monde. Au terme de dix ans de relations, la proximité intellectuelle s'est révélée moins forte que les intérêts économiques comme l'a montré de façon spectaculaire la réunion de l'OMC à Cancun.

Contrairement aux autres sous régions, le cône Sud est un important partenaire commercial de l'Europe, réalisant avec elle 25 % de son commerce extérieur en 1995. Grâce à sa production industrielle, le Brésil est le principal bénéficiaire du SPG mis en

place dès 1971, à l'image de la Chine et de l'Inde pour l'Asie. Il peut concurrencer efficacement les Européens dans certains secteurs comme le textile et l'acier. A l'inverse, l'Argentine est la première à pâtir de l'exclusion du SPG des produits agricoles, céréales et viandes notamment. D'autres productions agricoles sont handicapées par la protection du marché européen (tabac) ou des productions des pays ACP (bananes.) L'UE est le premier partenaire commercial du Mercosur qui très souvent réalise avec elle des excédents commerciaux, ce qui change la donne par rapport aux Amériques andine et centrale. Mais une fois encore ces relations sont d'une importance inégale pour les deux zones. Le Mercosur représente 3 % du commerce extérieur européen et la structure des échanges demeure classique des relations entre pays du Nord et pays du Sud. L'union européenne exporte des biens industriels à forte valeur ajoutée (machines outils, matériels de transport) alors que les exportations du Mercosur sont à plus de 80 % agricoles (café, viandes, peaux, tabac, fruits, céréales⁸ ...).

Plus que les échanges commerciaux, ce sont les opportunités d'investissement qui ont attiré les Européens dans les années quatre-vingt-dix, notamment dans les secteurs automobile, chimique et pharmaceutique (Volkswagen, Pirelli, Renault, Rhône Poulenc, Bayer ...). L'UE est à la fois le premier investisseur et le premier pourvoyeur d'aide publique au développement. Les groupes européens ont vu s'ouvrir un marché de plus de 200 millions de personnes représentant 50% de l'Amérique latine. De leur côté, les pays du cône Sud ont accueilli avec empressement ces investissements au moment où ils privatisaient leurs entreprises. Mais les Européens n'ont guère cherché à définir les conditions d'un partenariat stable sur la durée. Les entreprises ont privilégié la rentabilité à court terme du capital investi. Il n'y a pas eu d'élévation significative du contenu technologique de la production du cône Sud. La structure des échanges commerciaux est demeurée inchangée. Les choix strictement libéraux et financiers des pays sud-américains et notamment de l'Argentine n'ont pas enclenché un processus de décollage technologique et industriel analogue à celui de l'Asie orientale.

Près de dix ans après l'accord de Madrid, les Européens ne sont toujours pas parvenus à clore les négociations de libre échange avec le Cône Sud, alors, qu'ironie du sort, ils y sont parvenus avec les partenaires libre-échangistes des Etats-Unis, le

⁷ Déclaration du Secrétaire général de la Communauté Andine, Lima, 12 décembre 2003.

⁸ Sources : statistiques de l'ALADI.

Mexique en 2000 et le Chili en 2002. L'agriculture continue de faire la différence. De même que les relations de l'UE avec la Communauté andine sont gâtées par le contentieux de la banane, de même les prometteuses relations politiques avec le Mercosur sont entravées par un désaccord profond sur l'ouverture du marché européen aux exportations agricoles. De part et d'autre, la position de négociation est elle-même la résultante du jeu de forces antagonistes, entre la France et ses partenaires libéraux d'un côté, entre le lobby agro-industriel et les petits paysans, de l'autre.

- *L'accord cadre interrégional de Madrid du 15 décembre 1995*

Le Conseil du Mercosur et la Commission européenne signèrent un premier accord interinstitutionnel le 29 mai 1992. A la suite des recommandations des Conseils européens de Corfou (juin 1994), d'Essen (décembre 1994) et de Cannes (juin 1995), « un accord cadre interrégional de coopération commerciale et économique UE / Mercosur » fut signé à Madrid le 15 décembre 1995 avec pour la première fois l'objectif d'une « union interrégionale », prometteuse mais imprécise dans ses contours⁹.

L'article 1^{er} de l'accord fonde la coopération sur « *le respect des principes démocratiques et des droits fondamentaux de l'homme, tels qu'ils sont énoncés dans la déclaration universelle des droits de l'homme, (qui) inspire les politiques intérieures et internationales des parties et constitue un élément essentiel du présent accord.* » L'accord est accompagné d'une « déclaration commune sur le dialogue politique entre l'Union Européenne et le Mercosur » prévoyant des mécanismes de consultation entre les deux zones, notamment dans les enceintes internationales, ainsi avant toute réunion de l'assemblée générale des Nations unies et sur des sujets comme l'environnement, le désarmement, le système financier international et le trafic de drogues. Des principes communs sont invoqués comme le respect de la démocratie et des droits fondamentaux de l'homme, la protection de l'environnement et la solidarité sociale en référence aux conférences des

⁹ L'accord stipule dans son article 2 qu'il « *a pour objectifs le renforcement des relations existant entre les Parties et la préparation des conditions permettant la création d'une association interrégionale.* » Selon l'article 34, les Parties déterminent « l'opportunité, le moment et les conditions d'ouverture des négociations conduisant à l'établissement de l'association interrégionale ».

Nations unies de Rio (1992) et de Copenhague (1995). Selon la déclaration, « *L'intégration régionale est un des moyens pour parvenir à un développement durable et socialement harmonieux, ainsi qu'un mécanisme d'insertion, dans des conditions compétitives, dans l'économie internationale.* » Ces références communes, que l'on n'imagine toujours pas à ce jour avec l'ASEAN (l'accord-cadre passé avec l'UE en 1980 est certes ancien), traduisent la proximité au moins potentielle des deux ensembles régionaux.

L'accord est une étape destinée à « *préparer la libéralisation ultérieure, progressive et réciproque (de ces) échanges* » et à « *promouvoir la création de conditions favorables à l'établissement de l'association interrégionale, en tenant compte de la sensibilité de certains produits, en conformité avec l'OMC.* » Cette écriture alambiquée trahit de profonds désaccords sur le commerce des produits agricoles. Une cartographie des échanges doit être effectuée afin de repérer les sujets les plus sensibles, la coopération commençant directement sur les normes, le contrôle des applications d'origine, la législation douanière, la propriété intellectuelle et les conditions d'investissement.

L'accord prévoit dans son article 25 une réunion annuelle du Conseil de coopération au niveau ministériel, chargé de superviser sa mise en œuvre. Le conseil comprend d'une part, des membres du Conseil des ministres et de la Commission européenne, d'autre part, des membres du Conseil et du Groupe Marché commun du Mercosur. Une commission mixte de coopération l'assiste, dont la sous-commission commerciale traite des sujets les plus conflictuels à travers trois groupes de travail (biens, services, discipline commerciale). Des coopérations sont prévues dans les domaines des douanes, des statistiques, de la propriété intellectuelle mais aussi de l'énergie, des transports, des télécommunications, de la recherche scientifique, de la protection de l'environnement, de l'éducation et de la culture, tous domaines qui font aujourd'hui l'objet de politiques européennes plus ou moins intégrées. La coopération dans ces domaines révèle la proximité d'inspiration des démarches, par rapport à une approche strictement libre-échangiste. La Banque Européenne d'Investissement (BEI) est invitée « *à intensifier son action dans le Mercosur* » (article 24.2).

Le Chili est associé au mécanisme de concertation. L'UE a d'ailleurs signé un accord

analogue avec lui en juin 1996 à Florence, « *accord-cadre de coopération destiné à préparer, comme objectif final, une association à caractère politique et économique entre la Communauté européenne et ses Etats membres, d'une part, et la République du Chili, d'autre part.* » Cet objectif a été atteint dès le sommet de Madrid en mai 2002 alors qu'il ne l'est toujours pas pour le Mercosur.

- *Huit ans de négociations*

Le Conseil des ministres de l'UE a approuvé les directives de négociations avec le Mercosur, présentées par la Commission européenne en septembre 1999 seulement. Ouvertes en novembre de la même année, les négociations ont donné lieu à dix réunions, dont la dernière s'est tenue en juin 2003 à Asuncion. Le principal enjeu posé par l'accord de Madrid était celui de la libéralisation des échanges, notamment agricoles, dans un délai de dix ans. La négociation n'a toujours pas abouti.

Les réunions ministérielles se sont tenues régulièrement conformément aux termes de la déclaration politique de 1995 mais l'approfondissement du dialogue politique ne paraît guère possible en l'absence de conclusion des négociations commerciales. Des actions de coopération ont été développées comme l'appui institutionnel aux organes du Mercosur (Secrétariat, Comité parlementaire, Forum économique et social) ou l'appui à la normalisation administrative (harmonisation des statistiques douanières, mise en oeuvre des normes techniques et des règles vétérinaires et phytosanitaires).

L'union européenne ne semble pas mesurer l'importance stratégique, par rapport aux Etats-Unis, d'une association étroite avec le Mercosur. A l'initiative de la France, elle a d'ailleurs élargi la relation à l'ensemble de « l'Amérique latine » et aux Caraïbes, au risque de son affaiblissement. Le premier sommet Europe – Amérique latine – Caraïbes s'est tenu à Rio en juin 1999 avec une journée consacrée au Mercosur et une journée ouverte à l'ensemble du continent. Le second sommet, à Madrid en mai 2002, n'a guère permis d'accélérer le rapprochement¹⁰ alors même que l'union européenne

¹⁰ Cf. la rédaction alambiquée du communiqué conjoint publié à Madrid le 17 mai 2002 à l'issue du deuxième sommet des Chefs d'Etat ou de gouvernement de l'Union européenne et du Mercosur, point 9 : « *A la lumière de leur objectif visant à accomplir des progrès rapides et à conclure les négociations au plus vite, les chefs d'Etat ou de gouvernement sont convenus d'imprimer un*

concluait un accord d'association avec le seul Chili dont elle ne craint guère les exportations agricoles principalement constituées de vins, et de fruits et légumes de contre-saison¹¹.

Le tropisme culturaliste des relations avec le regroupement Amérique latine / Caraïbes

Le concept d'Amérique latine n'est pas propre aux Européens puisqu'il permet aux Etats issus de la décolonisation espagnole de revendiquer un partage du passé comme de l'avenir. C'est à l'échelle du continent au Sud du Rio Grande que furent conçus les processus d'intégration économique de l'Association latino-américaine de libre-échange (ALALE, 1961) et de l'association latino-américaine de développement industriel (ALADI, 1980).

La donne a changé avec l'adhésion du Mexique à l'ALENA. Cette adhésion constitue une violation de l'article 44 de l'ALADI selon lequel des dispositions favorables doivent être appliquées à l'ensemble des membres de l'organisation. La dimension « latino-américaine » du libre échange n'a de surcroît plus de sens à quelques mois de la conclusion des négociations de libre échange des Amériques. On comprend le désir des Mexicains comme celui des Européens de ne pas sanctionner l'absorption du Mexique par les Etats-Unis¹². Mais la grande faiblesse des échanges du Mexique avec l'Amérique du Sud comme l'imbrication des économies mais aussi des sociétés états-unienne et mexicaine fait douter de la pertinence et de la pérennité de relations transatlantiques à cette échelle, sauf à s'orienter à partir de 2005 vers des relations intercontinentales en bonne et due forme. On voit mal que les Etats-Unis acceptent de leur donner un contenu autre que commercial. Et ce serait prendre acte de la structuration durable du continent américain sur des bases foncièrement inégalitaires entre les Etats. Mais peut-être cette relation élargie est-elle un moyen pour l'Europe d'échapper aux exigences mondiales d'une

nouvel élan aux négociations économiques et commerciales au titre de l'accord d'association interrégional. Dans cet esprit, ils sont convenus qu'avant d'organiser un futur comité bi régional de négociation, et en tout état de cause avant la fin de l'année 2002, une réunion se tiendra entre les négociateurs au niveau ministériel. »

¹¹ Les produits miniers (cuivre notamment) représentaient en 2000 46 % des exportations chiliennes.

¹² Après dix ans d'ALENA, le Mexique destine aux Etats-Unis 90 % de ses exportations alors que le Canada ne représente toujours que 2 % de son commerce extérieur.

étroite coopération politique et économique avec l'Amérique du Sud.

- *L'état des relations*

L'UE est le premier investisseur, le premier donateur et le second partenaire commercial, derrière les Etats-Unis, de l'Amérique latine. Entre 1996 et 1999, l'investissement direct européen en Amérique latine est passé de 13 à 42 milliards de dollars, principalement dans les privatisations. Les années 1999 à 2002 marquent au contraire une diminution, largement explicable par les crises financières.

Le SPG mis en place dès 1971 couvre près de 20 % des exportations latino-américaines vers le marché européen. Les relations commerciales entre les deux zones se sont développées dans les années quatre-vingt-dix mais de façon très inégale selon les régions. La croissance des échanges européens avec le Mercosur est allée de pair avec une diminution des échanges avec le Mexique, attiré dans l'orbite des Etats-Unis. La part européenne du commerce latino-américain est passée de 20 % en 1980 à 15 % en 2000 alors que dans le même temps, la part des Etats-Unis est passée de 35 % à 47 % et celle du Japon de 7 % à 5 %.

Les accords passés par l'UE avec les pays d'Amérique latine de façon bilatérale ou multilatérale comprennent tous une clause démocratique subordonnant la poursuite de la coopération au respect des principes démocratiques et des droits de l'homme. Cette particularité distingue cette relation de celle qu'entretient l'Europe avec les pays d'Asie. L'UE cherche maintenant à mettre en avant la question sociale. Dans une tribune libre parue le 29 novembre 2002 dans le journal argentin Clarin, le Commissaire européen Christopher Patten constatait l'affaiblissement du soutien populaire aux réformes qui ne sont pas parvenues à améliorer la qualité de vie des citoyens. En juin 2003, la Commission européenne et la Banque Interaméricaine de Développement (BID) ont organisé à Bruxelles un séminaire sur la cohésion sociale en Amérique latine et dans les Caraïbes. La Commission paraît fondée à susciter des débats sur la solidarité qui, avec la supranationalité, continue de distinguer l'intégration européenne de la plupart des autres intégrations sur la planète. Francisco da Camara Gomes, directeur pour l'Amérique Latine à la Commission européenne, a indiqué que le sommet entre l'Europe, l'Amérique Latine et les Caraïbes à Mexico en 2005 serait

l'occasion d'intégrer cette question dans le partenariat et de prouver que « *le rassemblement de tant de Chefs d'Etat et de gouvernement peut être compris par tout citoyen comme ayant un sens pour l'amélioration de sa vie.* »

Dans son rapport « La cohésion sociale et les objectifs de développement du millénaire », la CEPAL constate que « *Pour la plupart des pays étudiés, une réduction d'un ou deux points du coefficient de Gini aurait la même incidence sur la réduction de la pauvreté que de nombreuses années de croissance économique (...)* ». Elle poursuit : « *Rien qu'une faible réduction des inégalités permettrait de réduire l'extrême pauvreté dans la région. Pourtant, très rares sont les économies de la région qui semblent avoir été capables de générer ne serait-ce que de petites réductions de ce type.* » Dans une étude « Fiscalité et solidarité sociale en Amérique latine et dans les Caraïbes », le professeur Mick Moore et le docteur Aaron Schneider de l'université de Sussex (GB) soulignent la faible place faite aux questions fiscales dans le débat politique des pays de la région, l'exclusion du champ de l'impôt de nombreux actifs et activités, l'injustice de nombreux impôts et l'opacité des systèmes fiscaux, plus sûr obstacle à tout débat public.

- *Les sommets des chefs d'Etat ou de gouvernement*

Le premier sommet des Chefs d'Etat ou de Gouvernement d'Amérique latine, des Caraïbes et de l'UE s'est tenu à Rio de Janeiro les 28 et 29 juin 1999. Un partenariat stratégique a été élaboré, comprenant un dialogue politique, des relations économiques et financières et des actions de coopération. Parmi les positions adoptées, de caractère général, on relèvera la défense de la démocratie et la promotion des droits de l'homme, le renforcement du système commercial multilatéral, la promotion du « régionalisme ouvert », l'appui à l'investissement productif dans les petites économies, la promotion de l'accès universel à l'éducation ainsi que la diversité culturelle.

Les ministres des affaires étrangères devraient se réunir une fois par an. Un groupe de hauts fonctionnaires a été constitué pour s'assurer de la mise en œuvre du partenariat. Lors de sa réunion à Tuusula (Finlande) en novembre 1999, il a fixé onze priorités qui doivent rendre plus visible le processus de partenariat.

- Coopération dans les forums internationaux
- Protection des droits de l'homme
- Promotion du rôle de la femme avec l'adoption de programmes et de projets liés aux domaines prioritaires mentionnés dans la déclaration des Nations unies de BEIJING
- Coopération dans les domaines de l'environnement et de la lutte contre les désastres naturels
- Lutte contre les trafics de drogues et d'armes illicites
- Promotion d'un système économique et financier stable
- Organisation de foires commerciales
- Coopération dans les domaines de l'éducation et de la recherche
- Protection des patrimoines
- Initiatives communes sur la société de l'information
- Bourses de recherche sur les processus d'intégration

Plusieurs programmes sont déjà en vigueur comme l'assistance technique à la négociation commerciale des pays ACP des Caraïbes, les programmes AL - INVEST d'encouragement au partenariat économique entre les entreprises des deux régions¹³, URB - AL d'incitation à la coopération entre les villes (700 étaient concernées en 2002) et ALFA d'aide à la coopération dans l'enseignement supérieur. La Commission européenne, dans une communication au Conseil et au Parlement du 31 octobre 2000, a décliné pour son compte trois des actions prioritaires : les droits de l'homme avec un programme de soutien aux Ombudsmen d'Amérique latine, la société de l'information avec un programme d'échange d'expériences sur la régulation, les inégalités sociales avec des propositions d'initiatives pour le sommet de Madrid.

Le second sommet s'est tenu à Madrid les 17 et 18 mai 2002 et le troisième devrait avoir lieu à Mexico. Les discussions devraient porter prioritairement sur la cohésion sociale.

L'enveloppe de prêts de la BEI en Amérique Latine pour la période 2000 / 2006 s'élève à 2,5 milliards d'euros mais dans les faits 90 % des prêts bénéficient à des investissements privés européens. La Commission européenne et la BID ont signé en 2002 un protocole d'accord afin de coopérer dans les domaines de la modernisation de l'administration, des

politiques sociales et du partage des connaissances. Un Observatoire des relations entre l'UE et l'Amérique latine doit être créé avec la mise en réseau d'instituts des deux régions chargés de l'étude des processus d'intégration.

- *La stratégie régionale définie par la Commission européenne*

Dans la perspective du Sommet de Madrid, la Commission a adopté en avril 2002 une stratégie pour l'Amérique latine de 2002 à 2006. Elle rappelle que cette politique de coopération est fondée sur l'article 177 du traité instituant la CE qui stipule qu'elle favorise le développement économique et social durable des pays en développement et plus particulièrement des plus défavorisés d'entre eux ainsi que leur insertion dans l'économie mondiale. Le financement est assuré principalement sur la base du règlement du Conseil n° 443/92 du 25 février 1992 relatif à l'aide financière et technique et à la coopération économique avec les pays en développement d'Amérique latine et d'Asie.

Dans son document de stratégie régionale, la Commission indique qu'elle « *veillera à assurer la cohérence entre les trois dimensions bilatérales, sous régionales et régionales afin qu'elles se renforcent mutuellement.* » L'accent est mis sur l'innovation technologique qui, « *tant du côté des entreprises que des universités et des centres de recherche, ne trouve pas encore suffisamment de réponses.* » La rédaction à la page 7 laisse perplexe : « *L'intégration du bloc régional de l'Amérique latine dans le monde occidental est aujourd'hui un enjeu majeur pour la région qui doit surmonter ses disparités pour faire face à la globalisation au niveau politique, culturel, économique et commercial tout en intégrant la dimension sociale.* » La Commission européenne cherche à :

- approfondir l'intégration régionale par les relations entre les réseaux de la société civile des deux régions avec les programmes @lis de 67 millions d'euros sur la société de l'information et Alâan de bourses pour l'accueil de 4 000 étudiants et chercheurs latino-américains dans les universités européennes (45 millions d'euros) ;
- poursuivre les programmes existants, lancés en 2000 : URB-AL, ATLAS et AL -INVEST;

¹³ A la fin 2001, quelque 300 chambres de commerce et associations professionnelles ainsi que quelque 20 000 PME avaient été mises en relation.

- améliorer la capacité des administrations latino-américaines à développer des politiques fiscales et à lutter contre l'exclusion de groupes de populations (30 millions d'euros) ;
- renforcer la prévention des catastrophes naturelles et assurer la mise en œuvre rapide des actions de réhabilitation (40 millions d'euros).

- *Le cas du Mexique*

Avec le Mercosur, le Mexique est traditionnellement un important partenaire commercial de l'UE en Amérique latine. Son adhésion à l'ALENA a produit le double effet d'une stimulation de l'investissement direct et d'une éviction commerciale des Européens au profit des Etats-Unis. L'UE a perdu en vingt ans les deux tiers de ses parts du marché mexicain, respectivement 18% et 6 % de ses importations en 1980 et en 1999. Le commerce est aujourd'hui largement constitué de produits manufacturés et notamment d'échanges internes à des firmes européennes installées au Mexique.

Les relations entre le Mexique et l'UE relèvent de l'accord global de partenariat économique et de coopération politique signé à Bruxelles le 8 décembre 1997 et entré en vigueur le 1^{er} octobre 2000. Selon une formule connue, l'accord se réfère à la démocratie et aux droits de l'homme et institutionnalise le dialogue politique. En marge du sommet de Madrid, le premier sommet UE / Mexique au niveau des chefs d'Etat s'est tenu le 18 mai 2002.

Le conseil conjoint UE / Mexique a adopté le 23 mars 2000 la décision de libre commerce entre les parties avec suppression progressive des barrières douanières à la circulation des marchandises, ouverture réciproque des marchés publics, coopération en matière de concurrence, consultation en matière de propriété intellectuelle, mécanisme de règlement des différends. La décision est entrée en vigueur le 1^{er} juillet 2000. La décision du 27 février 2001, entrée en vigueur le 1^{er} mars 2001, a, elle, fixé les conditions de la liberté du commerce des services et de l'investissement.

La libéralisation doit être rapide. Le tarif extérieur commun de l'UE a été immédiatement abrogé sur 80 % des produits mexicains et l'est en totalité depuis 2003. Le libre échange réciproque doit être réalisé en 2007. Des dérogations, définitives (produits laitiers à

la demande du Mexique) ou temporaires (trois ans pour la viande bovine, le maïs ou le blé) ont été fixées pour certaines productions agricoles. L'ouverture du marché automobile est immédiate sous réserve d'une application différée au Mexique des règles d'origine européenne.

En 1999, avant la signature de l'accord, l'UE réalisait un excédent commercial de 5 milliards d'euros avec son partenaire. Elle escompte accroître sa part du marché mexicain qui est effectivement passée de 9 % en 2000 à 9,7 % en 2001. L'excédent commercial a crû jusqu'à 9 milliards d'euros en 2002¹⁴. En tant qu'économie capitaliste dominante, l'UE a tout à gagner à signer des accords de libre échange (Cf. la Turquie), ne montrant de réticences que lorsque la négociation s'ouvre sur une base qui lui est défavorable (Cf. le Mercosur). Quant au Mexique, il n'escompte guère rééquilibrer son commerce à structure inchangée par de nouveaux détournements de trafic, cette fois au détriment des Etats-Unis. Il doit donc augmenter et diversifier sa capacité productive a fortiori au vu de la concurrence chinoise. Il est donc demandeur d'investissements, de transferts de technologie et de formation des salariés.

Conclusion

La Communauté européenne a, pour partie, inspiré les processus d'intégration en Amérique centrale, dans les Caraïbes, dans les Andes et plus tardivement, dans le cône Sud. Les tentatives de décollage industriel autocentré du sous-continent n'ont guère tenu leurs promesses mais la persistance du choix de l'union douanière par rapport à la zone de libre échange continue à marquer un souci de cohérence par rapport au reste du monde. Les institutions mises en place reprennent également un schéma de type européen mais derrière les apparences, la supranationalité n'est guère assumée.

Ce jeu d'ombres et de lumières se retrouve dans les relations qu'entretiennent l'Europe et la région du monde située au sud du Rio Grande. Amérique latine, Caraïbes, Amérique centrale, Amérique du Sud, le partenaire n'apparaît pas de façon indiscutable, pas plus en tant que tel que dans le regard qu'on porte sur lui. La région n'est pas prioritaire pour l'Union européenne dont l'action se situe au croisement de

¹⁴ En 2002, les échanges commerciaux entre l'UE et le Mexique se sont élevés à 21 milliards de dollars à raison de 15 milliards \$ d'exportations européennes et de 6 milliards \$ d'exportations mexicaines (Cf. EUROSTAT).

l'aide au développement (Amérique centrale et Caraïbes notamment), du commerce et de l'investissement (Mexique et Cône Sud) et de la grande politique (Groupe de Rio).

A ce jour, les intérêts économiques européens, même de court terme, l'ont emporté sur la vision politique avec la recherche d'une rentabilité immédiate des investissements dans les entreprises privatisées et les réticences à l'ouverture du marché européen aux exportations agricoles du cône Sud. L'union européenne « *se présente comme une sorte de prisme où se rencontrent l'image que l'UE se fait d'elle-même et qu'elle souhaite imposer, les intérêts que ses Etats membres, mais également d'autres acteurs qui la composent (entreprises, syndicats, chambres de commerce ...) projettent sur elle et les attentes des pays en développement tributaires de son dispositif de coopération.*¹⁵ »

Les deux principales inconnues concernent :

- la capacité du Mexique à se dégager de l'étreinte états-unienne ou, au contraire, à s'ancrer positivement dans un ensemble politique de l'Amérique du Nord,
- la capacité des pays du Mercosur et de la Communauté andine à se rapprocher pour former un ensemble qui pourrait ressembler à des Etats-Unis d'Amérique du Sud.

C'est sur la vision de l'organisation du monde par grandes régions, se respectant les unes les autres, que les Européens et les Américains du « Sud du Rio Grande » pourraient se retrouver. L'UE pourrait en effet rencontrer ainsi le partenaire qui lui fait défaut sur la scène internationale.

Bibliographie

BOLIVAR Simon, *Escritos fundamentales*, Monte Avila Editores, Caracas, 1982.

CEPAL, *Rapport sur la cohésion et les objectifs de développement du millénaire*, Santiago de Chile, mai 2002.

GUADALAJARA (université de), *America Latina : realidad, virtualidad y utopia de la integracion*, Guadalajara, 1997.

LE NAELOU Anne, *La politique communautaire de développement en Asie et en Amérique latine*, in *Géo-économie de la coopération européenne*, éditions Maison-Neuve et Larose, Paris, 1999.

MOORE Mick et SCHNEIDER Aaron, *Fiscalité et solidarité sociale en Amérique latine et dans les Caraïbes*, Université de Sussex, 2002.

SAINT GEOURS Yves, *L'Amérique latine dans la géopolitique mondiale*, revue Pouvoirs, n° 98, Paris, 2001.

TENIER Jacques, *Mondialisation et organisations régionales : complémentarité ou contradiction*, in *Les Cahiers Français*, « La crise des organisations internationales », Paris, mai juin 2001.

TENIER Jacques, *Intégrations régionales et mondialisation*, La Documentation française, Paris, 2003.

VALLADAO Alfredo, *Amérique latine. La fin d'une longue parenthèse ?* in *Les politiques étrangères*, collection Les études, La Documentation française, Paris, 2001.

¹⁵ « La politique communautaire de développement en Asie et en Amérique latine : un mandat élargi pour l'UE », Anne Le NAELOU, Université Paris I, in « *Géo-économie de la coopération européenne* », éditions Maison Neuve et Larose, Paris, 1999, page 59.