

## LES RELATIONS UE-AMÉRIQUE LATINE : UN AXE PRIORITAIRE DE LA STRATÉGIE EUROPÉENNE

*par Alessandra de Lima Neves*

Le processus devant mener à une Zone de libre-échange dans les Amériques est en cours. L'UE cherche à tisser des liens bilatéraux avec les pays de l'ALENA : un accord de libre-échange a été signé avec le Mexique et plusieurs accords de coopération économique ont été signés avec les États-Unis et le Canada. Le libre-échange avec le Mexique a nivelé le terrain avec l'ALENA et les efforts déployés en vue de signer des accords avec les pays d'Amérique Latine tentent de réduire les risques d'éviction et de discrimination du processus d'intégration dans les Amériques. Se joue en quelque sorte une rivalité entre deux puissances, les États-Unis et l'UE, sur un terrain que les États-Unis considèrent comme leur zone d'influence. Parallèlement, les pays d'Amérique latine, notamment le Mexique, le Chili et surtout le Brésil, cherchent à diversifier leurs relations commerciales pour ne pas être piégés dans une relation d'exclusivité et de dépendance face aux États-Unis. Pour le Canada, la question qui se pose avant tout est de voir les pays d'Amérique latine bénéficier d'accords préférentiels qui peuvent accentuer le manque d'intérêt que lui porte l'UE.

L'UE est le deuxième partenaire commercial de l'Amérique latine après les États-Unis. Elle est, par ailleurs, le premier partenaire du Mercosur, du Chili et de la Communauté Andine. Entre 1990 et 2000, les exportations de l'UE vers Amérique latine ont doublé et les importations ont aussi fortement augmenté. Durant cette période, la balance commerciale est devenue déficitaire pour l'Amérique latine. L'UE est aussi une source d'IDE très importante pour la région, la deuxième après les États-Unis, et elle participe aux réformes du secteur public et au développement du secteur privé. (voir annexe 8)

Les premières activités de coopération entre l'UE et l'Amérique latine datent de 1976, la même année que l'Accord cadre fut signé avec le Canada. En 1990, la Déclaration de Rome établit un dialogue politique entre l'UE et le Groupe de Rio, et en 1994, lors de la 4ème rencontre ministérielle entre l'UE et le Groupe de Rio à São Paulo, une déclaration sur le « partenariat » fut adoptée. En 1995, la Commission européenne prévoit le renforcement du partenariat entre l'Union européenne – Amérique Latine entre 1996 et 2000. En 1999, elle introduit « un nouveau partenariat Union européenne - Amérique Latine à l'aube du 21ème siècle », et un premier sommet UE-Amérique Latine/Caraïbes est organisé (Sommet de Rio).

Les relations entre la Communauté, et ensuite l'UE se sont transformées au fil des années. Au départ, l'Amérique latine faisait partie intégrante d'une politique européenne globale qui s'adressait à l'ensemble des régions en développement. Cette approche correspondait aux négociations menées dans le cadre du GATT pour l'implantation d'un système généralisé de préférences tarifaires. Cette mesure, tout en favorisant certains pays en développement, mettait les produits européens à l'abri de la concurrence, puisque seuls les produits non concurrentiels, comme les produits agricoles tropicaux, étaient couverts par l'entente. À cette époque, il existait déjà, du côté européen, une volonté d'approfondir l'aide au développement et de l'associer à une coopération financière et technique. Toutefois, l'arrivée des dictatures militaires dans la plupart des pays de la région et l'approfondissement des stratégies de développement autocentrées mirent un terme au processus de rapprochement entre l'Amérique de Sud et l'Europe. Ce n'est seulement qu'à partir des années 80 que les liens entre les deux régions seront à nouveau considérés comme stratégiques, en raison de la vague de démocratisation qui touche l'ensemble des pays de l'Amérique latine mais aussi sous les pressions du Portugal et de l'Espagne, membres à part entière de la Communauté européenne à partir de 1986.

Les années 90 mènent à l'établissement de nouveaux rapports entre les deux régions. En 1999, le Sommet de Rio de Janeiro fut une occasion de réaffirmer la volonté de renforcer les relations entre les deux régions. Le Sommet de Madrid, en 2002, a repris les thèmes de cette première rencontre et y a ajouté la proposition de la Commission européenne visant à intensifier son plan d'action à l'égard de l'Amérique latine

dans plusieurs domaines prioritaires. Une nouvelle approche signale le passage d'une relation bâtie sur l'aide au développement à une relation qui tient compte du développement accéléré de certains pays d'Amérique du Sud, et qui s'inscrit désormais dans le cadre de liens unissant des partenaires commerciaux. L'UE privilégie une approche différenciée adaptée aux diverses réalités nationales et régionales en Amérique latine. Cette nouvelle philosophie témoigne d'un récent souci pour le développement des secteurs stratégiques de certains pays.

Selon la Commission européenne, les bilans des différents programmes de coopération tels ALFA (formation académique), AL-INVEST (liens entre les entreprises), ATLAS (transfert des connaissances et du Know-How) et ALIS (partenariat et coentreprises) auraient donné des résultats positifs (une meilleure présence européenne dans la région, des relations durables aux niveaux gouvernementaux, locaux, du secteur privé et de la société civile, ...). Cependant, ces programmes ont connu des résultats plus satisfaisants dans cas de pays plus avancés.

Ce qui demeure inchangé pour tous les pays de la région, c'est l'« approche européenne » qui s'inscrit dans le processus de libéralisation multilatérale du commerce international en cours au sein de l'OMC. Tout en adoptant un système de préférence généralisé pour toute l'Amérique latine, l'UE juge important d'accorder des régimes spéciaux à certains produits agricoles. Pour d'autres pays, comme les membres du Mercosur, le Chili et le Mexique, les négociations économiques et commerciales visent la création d'une zone de libre-échange.

En 1997, un accord de partenariat économique, politique et de coopération avec le Mexique est signé et débouche sur un accord de libre-échange qui entre progressivement en vigueur depuis 2000. Si le Mexique n'est que le 24<sup>ème</sup> partenaire commercial de l'UE, la part du Mexique du commerce et des investissements de l'UE augmente. Plusieurs entreprises européennes opèrent au Mexique, plus particulièrement dans les secteurs des services et l'industrie automobile. Pour l'UE, l'accord nivelle le terrain avec l'ALENA et permet aussi de tirer avantage des divers accords commerciaux du Mexique dans les Amériques. Pour le Mexique, cet accord s'inscrit dans une stratégie de diversification commerciale. Bien que le commerce et les flux d'IDE favorisent les États-Unis, les intérêts de l'UE, principalement des entreprises anglaises et espagnoles, sont considérables (environ 20% du total des investissements directs à l'étranger). Cet accord, le premier que signe l'UE à l'extérieur de l'Europe et du Bassin Méditerranéen, prévoit que la plupart des produits seront libres de droits de douane dès 2007, sauf pour les produits agricoles qui seront affectés par l'accord en 2010. Cet accord est important mais c'est surtout au sud de l'Amérique latine que se situe l'axe prioritaire de l'UE, c'est-à-dire avec le Mercosur ainsi que le Chili.

Avec le Mercosur, les relations sont plus compliquées mais elles semblent plus avancées que celles qui doivent mener à la ZLEA. Il existe très certainement une stratégie qui vise à sécuriser les exportations et les investissements en provenance de l'UE, particulièrement au Brésil et en Argentine des effets d'une éventuelle ZLEA. Non seulement la croissance des exportations de l'UE, particulièrement de l'Espagne, vers le cône sud est plus élevée que celle des exportations de l'UE vers ses autres partenaires mais ceci est aussi vrai des IDE. En 1992, un Accord de coopération technique UE-Mercosur est signé. En 1995, les deux partenaires signent un Accord cadre de coopération interrégionale. Il existe aussi un partenariat EU-Mercosur (adaptation du programme EUROPARTENARIAT, qui est composé de plus de 300 entreprises de l'Argentine, de la Bolivie, du Brésil, du Chili, du Paraguay et de l'Uruguay et de 200 entreprises des 15 États de l'UE.

Les relations qui se tissent lentement entre l'UE et le Mercosur permettent d'envisager l'aboutissement d'un accord de libre-échange en ces deux blocs économiques, un fait unique en son genre. Le Mercosur s'est consolidé et s'est donné un projet plus ambitieux d'intégration à court terme ; les pays membres ont réussi à jeter les bases d'une politique commerciale commune et à accroître leur présence sur la scène internationale. Saluant cette initiative, l'UE s'est dès le départ montrée ouverte à un dialogue avec les pays du Cône Sud. Elle a encouragé la consolidation du Mercosur, en proposant notamment que celui-ci se dote d'une personnalité juridique, condition essentielle à de futurs accords avec l'Europe.

L'UE réagit indéniablement au mouvement d'intégration du sous-continent, qui pourrait éventuellement mener à une intégration continentale sous la gouverne de Washington. L'accord UE-Mercosur, s'il ne prévoit pas encore un calendrier strict et un échéancier de libéralisation commerciale n'en revêt pas moins une importance certaine. Il s'agit du premier accord entre deux unions douanières et la signature de cet accord avec la première puissance commerciale du monde confère au Mercosur une reconnaissance internationale dès sa première année d'existence. Du côté de la stratégie européenne, en plus de ses intentions de faire face à l'influence américaine, son projet compte sur des liens historiques, culturels, économiques et commerciaux qui unissent les deux régions depuis longtemps.

Ce qui donne au Mercosur son aspect prioritaire aux yeux des européens, c'est bien entendu son énorme potentiel économique ; il représente 60 % du territoire, 50 % de la population et 50 % du PIB de la région. Le maintien, voire le renforcement du partenariat économique avec le Mercosur correspond aux intérêts de l'UE, surtout depuis que le Brésil et l'Argentine ont adopté des politiques plus favorables aux investissements étrangers et à la libéralisation commerciale. C'est en tenant compte d'une nouvelle stratégie de développement en Amérique latine, qui coïncide avec une rupture importante avec le modèle de développement autocentré des années précédentes, que nous devons comprendre la façon dont l'Europe entend s'imposer sur les marchés latino-américains.

La concentration des IDE vers certains pays d'Amérique latine est un fait. Le Brésil attire à lui seul 75 % des IDE dirigés vers la région, ce qui fait du Mercosur la principale région d'accueil des firmes transnationales. Les Européens concentrent 60 % de leurs investissements dans le Mercosur, et leurs exportations vers le Cône Sud ont augmenté plus vite que vers n'importe quel autre marché depuis 1990. À l'inverse, le marché européen est devenu moins important pour les produits du Mercosur, et cela s'applique autant au volume qu'au contenu des exportations.

Il est évident que dans l'optique de l'UE, la création d'une éventuelle ZLÉA constitue l'arme des États-Unis contre l'expansion des intérêts économiques européens dans la région. L'Europe a ressenti, avec la création de l'ALÉNA, les effets néfastes de la mise sur pied d'un marché préférentiel dans les Amériques sur sa capacité compétitive. Cette expérience, élargie à l'échelle du continent, risque de défavoriser plus fortement les intérêts européens. Les spécialistes estiment que l'UE devrait adopter une politique moins passive dans le cadre des négociations avec le MERCOSUR, si elle entend éviter les progrès vers la ZLÉA. L'Europe commence à considérer qu'une révision de sa politique agricole commune serait nécessaire, à défaut de quoi toute discussion avec le MERCOSUR serait extrêmement difficile. Au-delà de la question agricole, d'autres thèmes comme les services et l'investissement sont directement traités dans le cadre de l'OMC, ce qui implique une dépendance plus considérable envers les négociations multilatérales pour le rapprochement économique avec l'Europe par rapport aux États-Unis.

La nature des flux commerciaux du Marché commun du Sud risque d'influencer les prochaines décisions des pays membres du MERCOSUR quant au rapprochement avec les pays de l'ALÉNA ou de l'Union européenne. Malgré l'existence de deux calendriers de négociation parallèle, la décision finale est intimement associée à ce qu'offrirait l'UE aux pays de Mercosur.

À l'égard des produits d'exportation du Mercosur, on constate que la quasi totalité de produits subit des restrictions substantielles. Cependant, les restrictions sur le marché américain touchent une plus grande variété de produits. Toutefois, un aspect très défavorable pour le Mercosur avec l'UE est associé au fait que ses exportations sont principalement composées de produits peu transformés, ce qui le rend très vulnérable à la dégradation des termes de l'échange. En contrepartie, le marché des Amériques est plus accessible aux produits manufacturés brésiliens et représente une part importante du commerce des quatre pays membres.

Étant donné la menace qu'implique la création d'une ZLÉA pour les intérêts européens, et aussi l'obstacle que représenterait une objection du Mercosur au projet américain, le Marché commun du Sud possède tout ce qu'il faut pour trancher en faveur du bloc qui lui offre le plus de possibilités d'expansion

commerciale. Les pays du Mercosur savent que leurs négociations avec l'UE leur permettent d'obtenir d'importantes concessions des États-Unis. Et à l'inverse, les négociations qui pourraient conduire à une entente entre le Mercosur et les pays de l'ALÉNA est la raison pour laquelle l'UE a tout intérêt à faire des concessions, notamment en ce qui concerne le dossier de l'agriculture, ce qui permettrait d'éviter la perte des marchés du Sud de l'Amérique. La première réunion de la Commission mixte EU/MERCOSUR en vue de la préparation de négociations commerciales bilatérales pour l'année 2005 furent amorcées en 1996. La septième rencontre a eu lieu en avril 2002, à Buenos Aires et les deux parties ont préparé le deuxième sommet UE Mercosur de mai 2002. Des progrès ont été réalisés mais c'est surtout la signature de l'accord de libre-échange UE-Chili qui retient actuellement l'attention.

Par ailleurs, l'UE a aussi conclu un accord-cadre de coopération avec l'Amérique Centrale en 1999 qui met les priorités sur le soutien à l'intégration régionale et l'adoption de politiques communes, la consolidation des institutions régionales et le rôle de la société civile. Avec la communauté Andine, la Déclaration Vilamouira de 2000 établit les bases d'un dialogue commercial entre les deux régions.

### ***Conclusion***

Les relations transatlantiques ont pris un nouvel envol et de nouvelles formes depuis les années 90. L'Amérique latine développe aussi de nouveaux liens avec l'UE qui accorde une importance toute particulière au Mercosur et au Mexique.