

# « Vers un accord d'association de libre-échange interrégional UE/Mercosur : mirage ou réalité ? »

Sebastian Santander

## Introduction

La présente contribution se penche sur la dimension extérieure du régionalisme, et plus particulièrement sur l'interrégionalisme défini par la littérature scientifique comme un phénomène où deux régions cherchent à interagir en tant qu'espaces régionaux. L'étude de cas, proprement dite, portera sur la relation interrégionale qui lie l'Union européenne (UE) au Marché commun du Sud (Mercosur/Mercosul) et qui a été mise en œuvre au début des années quatre-vingt-dix. Il s'agissait pour ces deux acteurs de négocier un ambitieux Accord d'association interrégional devant inclure une imposante zone de libre-échange. Dans ce processus de rapprochement et de négociation, le régionalisme a occupé une place centrale et a amené l'UE à fournir au Mercosur une aide financière, logistique et institutionnelle basée sur sa propre expérience. Ce faisant, l'UE est devenue un « fédérateur extérieur » pour le régionalisme sud-américain, de sorte que le Mercosur et ses États membres ont, dans une certaine mesure, considéré l'UE comme une référence.

L'article démontrera également que la distribution des cartes a changé et que d'importantes modifications internes (crises au sein de l'UE et du Mercosur) et internationales (diffusion et décentrage du pouvoir mondial, concurrences régionales) ont remodelé la nature de la relation qui, désormais, traverse un période d'incertitudes. De nombreux facteurs, exogènes et endogènes, l'ont profondément affectée : l'incohérence de la politique extérieure de l'UE à l'égard de la région sud-américaine, le partenariat UE-Brésil, les rivalités latino-américaines et les divisions idéologiques ainsi que le renforcement de la compétition entre différents modèles de coopération régionale en Amérique latine. La question qui se pose est de déterminer dans quelle mesure les parties prenantes considèrent-elles encore le processus interrégional comme un canal d'interaction efficace et pertinent ; et plus particulièrement les rapports entre

l'Europe et l'Amérique du Sud. En d'autres termes, l'interrégionalisme décline-t-il ou se présente-t-il comme un phénomène résilient dans les relations internationales ?

### **1. Interrégionalisme : canal privilégié des relations euro-sud-américaines ?**

Les relations interrégionales entre l'UE et le Mercosur datent du début des années quatre-vingt-dix. La relance du phénomène régional comme canal privilégié de coopération pour les États, tant européens que latino-américain, aura créé un intérêt commun aux deux continents dans le développement de relations de type interrégionales, et son étude est devenue fondamentale pour comprendre les relations entre l'UE et le Mercosur tant il a constitué une priorité stratégique de part et d'autre. Étant donné les différences significatives dans le niveau d'intégration des deux projets, l'UE a décidé d'apporter un soutien financier, technique, institutionnel et politique au bloc sud-américain. Elle a promu des politiques communes, telle que l'union douanière du Mercosur, encouragé la création d'institutions communes mercosuriennes, à l'instar du Tribunal permanent de révision ou du Parlement (le Parlasur), et soutenu vigoureusement les pays sud-américains dans l'adoption d'une personnalité juridique de droit international à l'échelle du Mercosur afin de lui permettre, en tant que bloc régional et à moyen terme, de signer un arrangement interrégional avec l'UE. Le phénomène interrégional a pour le moins servi d'adjuvant au projet d'intégration du Mercosur. Et plus particulièrement durant les périodes d'incertitude ; c'est-à-dire au moment où certains pays sud-américains ont hésité entre une adhésion à l'Accord de libre-échange nord-américain (Aléna) ou un maintien au sein du Mercosur (1992-1993). Ce fut particulièrement marquant durant la crise aigüe qui frappa de plein fouet les économies locales et remit en question le bloc sud-américain (1999-2001), ou lorsque l'Uruguay tenta de négocier de manière individuelle dans le cadre de la Conférence ministérielle de l'Organisation mondiale du commerce (OMC) de Cancún (2003) – les fortes pressions exercées par l'UE sur Montevideo conduisirent l'Uruguay à reprendre une position collective avec le Mercosur dans ces négociations multilatérales. Dans une certaine mesure, ces faits

empiriques confirment la théorie selon laquelle l'interrégionalisme contribuerait à maintenir ensemble des partenaires régionaux.

L'UE et le Mercosur ont également réussi à progressivement mettre en place un cadre interrégional à partir duquel l'Union a tenté de développer un dialogue avec les États membres du bloc sud-américain. Une charpente interinstitutionnelle a d'ailleurs été instaurée avec le soutien actif de la Commission européenne. Celle-ci a permis aux différentes instances des deux blocs de développer des rapports interministériels, interdiplomatiques, interadministratifs et interparlementaires, ainsi qu'aux organisations représentant, de part et d'autre, la société civile – entrepreneurs et syndicats essentiellement – de lier des relations<sup>1</sup>. Les dialogues et les négociations ainsi mises en œuvre devaient inciter les membres du Mercosur à suivre une logique de concertation régionale afin qu'une voix unique s'exprime lors des tractations internationales.

Partant, l'UE et le Mercosur ont essayé d'interagir en tant que régions et de développer un agenda interrégional commun couvrant un large éventail de questions allant de la coopération institutionnelle à l'environnement en passant par la sécurité, les normes politiques (démocratie, État de droit, droits humains), l'immigration ou le commerce. L'UE et le Mercosur ont également prévu de nouer un ambitieux Accord d'association fondé sur un dialogue politique, économique et de coopération. Dans le dessein d'établir une zone de libre-échange interrégionale, ils ont lancé des pourparlers commerciaux.

Le rapprochement de l'UE et du Mercosur, la mise en place du tissu interinstitutionnel et le lancement des négociations commerciales se déroulèrent dans un contexte propice au développement d'une relation basée sur une approche interrégionale. Ainsi, au delà du fait que les pays du Mercosur s'étaient montrés désireux d'apprendre de l'UE, de bénéficier de son expertise dans le domaine de l'intégration, et que, par ailleurs, l'UE en exportant son propre modèle régional accroissait sa légitimité d'acteur international, d'autres facteurs encouragèrent l'Union

---

<sup>1</sup> Ces relations ont été mises en place par le Comité économique et social européen et le Forum consultatif économique et social du Mercosur. Cf. CESE, *Mercosur*, <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.fr.latin-america-mercotur> (consulté le 28 septembre 2016).

et le Mercosur à consolider leur relation interrégionale. Parmi ceux-ci, il y a lieu d'épingler la libéralisation économique et politique des sociétés sud-américaines et le lancement, en Amérique latine, d'un régionalisme dit « ouvert » destiné à développer des organisations régionales tournées vers l'extérieur et compatibles avec les politiques libérales de la mondialisation. Parallèlement, soulignons l'intérêt croissant des entreprises européennes à investir dans la région (dans les services, la grande distribution, l'automobile, les banques et assurances), de même que les velléités pour l'UE de consolider sa stature d'acteur sur la scène internationale et sa volonté de se doter d'une stratégie globale à l'égard de l'ensemble du continent latino-américain.

L'enthousiasme des parties à développer des relations entre blocs régionaux nécessite également d'être situé par rapport à l'influence de facteurs exogènes, et plus particulièrement par rapport au projet américain d'instituer une zone de libre-échange pour les Amériques (Zléa), s'étendant de l'Alaska à la Terre du Feu, à partir de la normative régissant, depuis 1994, dans l'Aléna. Aux yeux des autorités européennes, ce projet panaméricain risquait d'affaiblir durablement sa présence dans la région et de miner ses intérêts économiques et commerciaux, ainsi que ceux de ses entreprises. Ces craintes se fondaient sur le précédent mexicain, et plus particulièrement sur les retombées négatives que l'adhésion du Mexique à l'Aléna occasionnèrent à l'Europe. Quant aux autorités du Mercosur, elles voyaient dans le projet de Zléa un risque d'appauvrissement de leurs relations extérieures et la crainte de s'engager dans un rapport de dépendance trop étroit à l'égard des États-Unis. Dès lors, l'UE et le Mercosur concevaient l'interrégionalisme comme une sorte de « contre-balancier feutré » (*soft balancing*) à l'influence américaine dans la région<sup>2</sup>.

Un autre élément, qui a joué un rôle central dans l'intérêt que les parties ont accordé au développement d'une relation de type interrégional, a trait aux perceptions que chacun avait de l'autre. Plusieurs institutions européennes, à l'instar de la

---

<sup>2</sup> Santander, S., « EU–Mercosur interregionalism: facing up to the South American crisis and Free Trade Area of the Americas », *European Foreign Affairs Review*, vol. 7, n° 4, 2002, p. 491-505 ; Faust, J. « The European Union's relations with Mercosur: The issue of interregional trade liberalization », in Hänggi, H., Roloff, R. et Rüländ, J. (dirs.), *Interregionalism and international relations*, Londres, Routledge, 2006, p. 155-167 ; Doctor, M., « Why bother with interregionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement », *Journal of Common Markets Studies*, vol. 45, n° 2, 2007, p. 281-314.

Commission, du Parlement et du Comité économique et social, appréhendaient le Mercosur comme un projet similaire à l'initiative européenne. Tandis que l'UE voyait sa propre expérience régionale reflétée dans l'organisation régionale sud-américaine, le Mercosur et ses États membres considéraient l'Union comme une sorte de « marraine », et partant comme une référence en termes d'intégration régionale.

Les relations politiques, économiques et institutionnelles que le Mercosur et l'UE réussirent à établir générèrent de grandes attentes et un enthousiasme palpable auprès de la majorité des décideurs, des institutions et des entreprises des deux côtés de l'Atlantique. L'interaction croissante entre ces deux régions et les nombreuses lettres d'intention en faveur d'une relation interrégionale toujours plus profonde contribuèrent également à développer davantage l'intérêt de la recherche scientifique pour l'interrégionalisme, conduisant certains à considérer le phénomène comme une couche supplémentaire de l'architecture internationale qui façonne et facilite la gouvernance mondiale<sup>3</sup>.

Avec le recul de vingt-cinq ans de relations UE-Mercosur, on peut se demander si la place et l'impact du phénomène interrégional dans le cadre global n'ont pas été surestimés par la théorie. En effet, depuis quelques années, cette relation interrégionale traverse une période d'incertitude et les parties prenantes ont, à de nombreuses reprises, exprimé de sérieux doutes sur la pertinence de l'interrégionalisme comme un canal efficace à l'interaction internationale. Comment peut-on expliquer que cet interrégionalisme euro-mercossurien, qui semblait si prometteur, ait sombré dans une crise existentielle prolongée ? Le contexte économique et politique, tant au niveau régional qu'international, a évolué et plusieurs facteurs ont affecté la relation.

## **2. Obstacles à la relation**

Malgré les nombreuses interactions et les différents accords signés entre l'UE et le Mercosur depuis le début des années 1990, la relation interrégionale et son développement ont toujours dépendu de facteurs extérieurs, et plus particulièrement de l'évolution de la stratégie des grandes puissances, notamment des États-Unis dans

---

<sup>3</sup> Baert, F., Scaramagli, T. and Söderbaum, F. (dirs.), *Intersecting interregionalism*, Germany, Springer, 2014.

l'hémisphère des Amériques. Tant que la puissance américaine promouvait son projet d'intégration panaméricaine et que les négociations commerciales pour la création d'une Zléa progressaient, les relations UE-Mercosur continuaient à se développer. Durant de nombreuses années, l'Union n'a eu de cesse de craindre l'essor d'un bloc panaméricain mené par les États-Unis, un bloc qui ambitionnait *in fine* de façonner les règles de l'économie mondiale. Pour éviter d'être exclues de l'élaboration de ces nouvelles règles, les autorités européennes s'efforcèrent de préserver leur présence en Amérique du Sud. Pour leur part, les pays du Mercosur devinaient dans l'UE l'émergence d'un acteur international capable d'équilibrer leurs relations, et plus précisément leurs relations économiques et commerciales avec les États-Unis.

Toutefois, le consensus de Miami (novembre 2003), entre le Brésil et les États-Unis, ainsi que le sommet des Amériques de Buenos Aires (novembre 2015), mirent un terme au principe « d'engagement unique », enterrant définitivement le projet de Zléa. En d'autres termes, lors de la rencontre ministérielle houleuse de Miami, entre le Brésil et les États-Unis, les autorités brésiliennes, appuyées par les autres membres du Mercosur, parvinrent à convaincre Washington d'accepter l'idée d'une Zléa allégée et à la carte, dérogeant ainsi au principe d'engagement unique qui avait été adopté lors de la conférence ministérielle des Amériques tenue à San José (Costa Rica) en mars 1998. Les États-Unis concédèrent donc que l'agriculture et les règles liées à la protection des investissements, la libéralisation des services, la propriété intellectuelle et les achats gouvernementaux soient dorénavant exclus de l'agenda. Ce qui vida le projet panaméricain de sa substance et, partant, affaiblit davantage la position relative de l'Amérique latine dans l'agenda extérieur européen ; d'autant que la Zléa ne fut plus perçue par l'UE comme une menace à ses intérêts dans la région.

Le « compromis de Miami » laissa la possibilité aux 34 pays participants de choisir les secteurs et les produits dans lesquels ils désiraient s'investir, hypothéquant ainsi la stratégie étasunienne qui consistait à détirer la Zléa par l'expansion vers le sud de l'Aléna. Le sommet des chefs d'État et de gouvernement, organisé en 2005 à Buenos Aires, confirma l'effondrement du projet. Cette clôture affecta particulièrement la volonté politique de l'UE de conclure un accord d'association interrégional avec les blocs régionaux d'Amérique latine. La crainte d'une perte

d'influence et des parts de marché en Amérique du Sud au profit des États-Unis et des ses multinationales s'estompait<sup>4</sup>.

À ces pressions extérieures, il convient d'ajouter l'impact des facteurs internes au régionalisme sur les relations interrégionales. Ainsi, les élargissements opérés depuis 2004 au sein de l'UE eurent des répercussions sur la stratégie extérieure d'une Europe de plus en plus orientée vers l'est. En effet, la plupart des pays d'Europe centrale et orientale portent peu d'intérêt politique pour l'Amérique du Sud, les relations économiques, commerciales, financières et diplomatiques tissées par ceux-ci sont faibles, voire inexistantes. De fait, ces élargissements, combinés à la montée fulgurante de la puissance chinoise dans l'économie politique internationale, eurent pour effet de consolider considérablement le centre de gravité de l'Union, situé économiquement et diplomatiquement sur un axe horizontal États-Unis/Europe élargie à l'Asie. Partant ces éléments contribuèrent à affaiblir relativement l'influence politique de certains pays au sein de l'UE – l'Espagne et le Portugal – qui, depuis toujours plaident en faveur de relations européennes étroites avec l'Amérique latine, et plus particulièrement avec le Mercosur.

À ces éléments il faut ajouter l'évolution de la position des acteurs privés, rassemblés au sein du forum d'affaires UE-Mercosur (MEBF<sup>5</sup>), dont la volonté était d'encourager le commerce et les affaires économiques entre les deux entités et d'appuyer les négociations commerciales interrégionales par le biais d'un dialogue quotidien entre entrepreneurs et autorités publiques de chaque région. Ce lobby, essentiellement composé d'entreprises européennes et de leurs filiales présentes en Amérique du Sud<sup>6</sup>, va voir son intérêt pour un accord de libre-commerce interrégional s'étioler, d'autant que la priorité à l'investissement pour les entreprises européennes

---

<sup>4</sup> Santander, S., « EU-LAC relations: from interregionalism to selective bilateralism? » in Franck, Ch., Defraigne, J-Ch. et Monriamé, de V. (dirs.), *The European Union and the rise of regionalism: source of inspiration and active promoter*, Bruxelles, Bruylant, 2009, p. 263-272.

<sup>5</sup> Mercosur – EU Business Forum.

<sup>6</sup> Peña, F., « Los empresarios ante la asociación estratégica entre la Unión Europea y el Mercosur » in Winter, M., *Aportes a la III Cumbre Unión Europea América Latina y el Caribe*, Chile, CELARE, 2004, p. 125-131.

s'était déplacée vers les pays d'Europe centrale et orientale nouvellement entrés dans l'UE<sup>7</sup>.

L'élargissement de l'UE eut également pour effet d'étendre les subsides agricoles aux pays d'Europe orientale pour lesquels les économies sud-américaines étaient perçues comme de dangereuses concurrentes sur le plan agricole. Cette donnée a compliqué davantage les relations avec le Mercosur et ses États membres dans le sens où elle a contribué à renforcer le front européen mené par la France contre un accord d'association avec le Mercosur. Dorénavant, la moitié des États membres de l'UE étaient opposés à la conclusion d'un accord de libre-échange interrégional avec le bloc sud-américain<sup>8</sup>.

Deux éléments additionnels renforcent la position de ce front. Le premier a trait aux préoccupations croissantes exprimées par le Parlement européen (PE) à propos de l'agriculture européenne. Le PE, dont la position formelle dans la politique commerciale extérieure de l'UE a été renforcée par le traité de Lisbonne<sup>9</sup>, avait déjà fait savoir à la Commission européenne que les concessions agricoles à destination du Mercosur ne devaient pas être accordées au détriment des agriculteurs européens<sup>10</sup>. Le deuxième élément, en faveur du camp opposé, avait trait aux résultats négatifs des études d'impact financées par la Commission qui soutenaient qu'un tel accord pouvait entraîner une baisse des revenus agricoles pour l'Europe<sup>11</sup>.

Dès lors, l'agriculture demeure un enjeu délicat pour l'UE au moment où elle négocie avec des puissances agricoles tierces, telles que le Mercosur. Nombre de produits agricoles (céréales, viande bovine, volaille, vins, sucre, produits laitiers, huile, tabac, certains fruits, légumes transformés) et agro-industriels (farines, biscuits,

---

<sup>7</sup> Doctor, M., « Why bother with interregionalism? Negotiations for a European Union-Mercosur Agreement », *Journal of Common Markets Studies*, 2007, vol. 45, n° 2, p. 281-314.

<sup>8</sup> Conseil de l'Union européenne, *Negotiation of the Association Agreement between the European Union and Mercosur*, Secrétariat général du Conseil, Bruxelles, 7 avril 2016 ; Oliver Ch. et Buck T., « France leads EU revolt against Mercosur trade talks », *Financial Times*, 5 mai 2016.

<sup>9</sup> Dorénavant le PE dispose du pouvoir de ratification des accords commerciaux négocié par la Commission européenne.

<sup>10</sup> Parlement européen, « Agriculture and international trade », *European Parliament resolution of 8 March 2011 on EU agriculture and international trade*, Strasbourg, P7\_TA(2011)0083, 8 mars 2011.

<sup>11</sup> European Commission, « Potential EU-Mercosur Free Trade Agreement: Impact Assessment », *Joint Research Center/European Commission*, 2011.



vermicelle) demeurent hautement sensibles pour l'UE. Le cas échéant, il s'agit d'un des obstacles majeurs à ces négociations commerciales. La crise agricole européenne actuelle, aggravée par les rétorsions russes aux sanctions de l'UE, a raidi davantage la position du puissant lobby agricole européen, représentée par le Copa-Cogeca<sup>12</sup>.

L'évolution politique d'Amérique du Sud de ces quinze dernières années a également contribué à affecter les relations interrégionales entre l'UE et le Mercosur. Après le tournant dit « à gauche », de nombreux gouvernements sud-américains ont commencé à remettre en question le « consensus de Washington » et se sont éloignés des politiques néolibérales afin de diversifier leur économie, relancer leur industrie, appuyer la consommation locale et renforcer le rôle de l'État dans le développement économique national. Par ailleurs, certains États n'ont pas hésité à adopter des mesures de restriction aux importations aux fins de relancer la production interne. Sans compter, que certains secteurs ont été renationalisés, tels que les services postaux, l'eau, les compagnies aériennes, le pétrole ou le gaz. Cette tendance s'est manifestée clairement en Argentine dès le début des années 2000 jusqu'à décembre 2015. En effet, après la crise multidimensionnelle qui frappa de plein fouet le pays entre 1999 et 2002, l'État argentin acquit un rôle important dans l'économie et prit ses distances avec les organismes financiers internationaux. L'Argentine devint extrêmement réticentes à conclure un accord de libre-échange interrégional avec l'UE, d'autant que ce projet était considéré à l'époque comme potentiellement nuisible au projet de développement industriel et aux politiques sociales activés par Buenos Aires. Ces politiques affectèrent l'intérêt des entreprises européennes et, partant, les relations économiques, commerciales et diplomatiques entre l'UE et l'Argentine.

Au Brésil, l'État joua également, au cours des quinze dernières années, un rôle croissant d'incitateur économique. L'industrie brésilienne est sans aucun doute la plus importante d'Amérique latine et elle n'a pas cessé de se développer depuis les années

---

<sup>12</sup> Copa-Cogeca, « Copa & Cogeca urge EU farm Ministers to oppose free trade talks with Latin American trade bloc Mercosur warning catastrophic impact », *Copa-Cogeca*, 8 avril 2016 ; Copa-Cogeca, « Copa & Cogeca welcome EU farm Ministers concerns about bad EU agri-market situation and warnings about free trade talks with Latin American trade bloc Mercosur », *Copa-Cogeca*, 11 avril 2016 ; Copa-Cogeca, « Together with Ministers & MEPs, Copa & Cogeca urge EU Commission to listen & to stop making unfair concessions on agriculture in free trade talks with Latin American trade bloc Mercosur », *Copa-Cogeca*, 29 avril 2016.

1930, suite au soutien de l'État et aux politiques de substitution aux importations. La puissance économique du Brésil est largement tributaire de ses capacités industrielles et de son économie diversifiée. Toutefois, la situation actuelle est préoccupante et plusieurs documents, officiels ou non, témoignent d'une désindustrialisation relative de l'économie brésilienne. Ces inquiétudes ont également fait l'objet de débats intenses et d'analyses poussées tant dans la presse brésilienne que dans le monde académique<sup>13</sup>. L'intensification du débat sur la désindustrialisation a conduit les autorités nationales – du moins jusqu'à l'arrivée de l'administration Temer en mai 2016 – à adopter plusieurs mesures en vue d'inverser la situation, telles que la restriction à l'importation relative à l'industrie automobile ou au textile<sup>14</sup>.

Progressivement, les priorités économiques des pays du Mercosur, et plus particulièrement des deux grands, sont devenues de moins en moins compatibles avec l'agenda des négociations commerciales UE/Mercosur. Les pays membres se montrent plus réticents à traiter des questions concernant les produits manufacturés (par exemple l'industrie automobile), les investissements directs étrangers (IDE), la libéralisation des services, les règles de protection des investissements et des services, les marchés publics, les indications géographiques pour les produits agricoles et les droits de propriété intellectuelle. Il est devenu inconcevable pour les pays du Mercosur de faire des concessions dans ces secteurs économiques d'autant qu'elles pourraient affecter grandement tant l'expansion industrielle de ses membres que le développement des industries locales naissantes<sup>15</sup>.

Le Brésil et l'Argentine ont, à cet égard, souligné à plusieurs reprises les asymétries entre l'UE et le Mercosur, et considéré que l'Union devait adopter une position plus souple de sorte que les économies sud-américaines – surtout le secteur des services et de l'industrie – ne souffrent pas trop de la concurrence européenne. Pour leur

---

<sup>13</sup> Mattos, F. et Fevereiro, B., « Is Brazil becoming deindustrialized? », *Problemas del Desarrollo*, vol. 45, n° 178, 2014, p. 35-62 ; Jenkins R., « Is Chinese Competition Causing Deindustrialization in Brazil? », *Latin American Perspectives*, vol. 205, n° 42, 2015 p. 42-63.

<sup>14</sup> Salama, P., *Les économies émergentes latino-américaines. Entre cigales et fourmis*, Paris, Armand Colin, 2012.

<sup>15</sup> Robles, A. C., « The EU and Asean. Learning from the failed EU-Mercosur FTA negotiations », *ASEAN Economic Bulletin*, vol. 25, n° 3, 2008, p. 334-44.

part, les négociateurs européens ont adopté une position récalcitrante et ont refusé d'accorder des traitements spéciaux et différenciés aux économies sud-américaines. De la sorte, ils ont toujours plaidé en faveur d'une association interrégionale de libre-échange animée par des droits et obligations réciproques.

### **3. Chute de l'UE et du Mercosur dans leur échelle d'estime respective**

Durant plusieurs années, les deux groupes ont chacun adopté une attitude positive à l'égard de l'autre ; ce qui, dans une certaine mesure, a facilité la mise en place de l'interrégionalisme et son développement ultérieur. Depuis l'activation du Mercosur, ses États membres ont toujours considéré l'UE comme une sorte de référence en termes d'intégration régionale, tandis que l'Union a eu tendance à percevoir le Mercosur comme un bloc cohérent avec lequel il était possible de négocier un ambitieux accord d'association interrégional. La vision dominante en Amérique du Sud dépeignait le bloc panaméricain dirigé par les États-Unis comme un projet essentiellement guidé par une logique de marché, alors que les rapports interrégionaux avec l'UE étaient perçus comme une dynamique relationnelle animée par des préoccupations sociales ; et cela en dépit du fait que, dans la pratique, les agendas commerciaux semblaient assez similaires.

Toutefois, après le tournant dit « à gauche », certains membres du Mercosur commencèrent à émettre des critiques à l'égard de la position européenne tout en considérant que les relations interrégionales avec l'UE reposaient sur un modèle de développement économique qui avait amené l'Amérique du Sud à la crise des années 2000. Ce qui a poussé les pays de la région à considérer l'UE, et à travers elle son agenda commercial, comme un acteur déployant une stratégie semblable à celle des États-Unis. En conséquence, le projet d'intégration européenne et son modèle de gouvernance régionale chuteront dans l'échelle d'estime des pays de la région dorénavant moins apte à considérer l'UE comme un modèle de référence. La crise politique et économique européenne va davantage affaiblir l'attractivité de l'UE dans la région<sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Lehmann, K., « The crisis of the European Union and its impact on regionalism in Latin America », *Contexto internacional*, vol. 35, n° 2, 2013, p. 415-441.

Les perceptions de l'UE à l'égard du Mercosur ont également évolué. Les autorités européennes n'ont plus considéré le bloc sud-américain comme un projet inspiré de leur propre processus régional. Des doutes ont commencé à émerger à l'endroit des institutions européennes et des États membres quant à la capacité du Mercosur à s'intégrer et devenir une entité distincte sur la scène internationale. Cette nouvelle conception découle de la déception de Bruxelles à l'égard du Mercosur. Les problèmes vécus par ce dernier sont similaires à ceux rencontrés par la plupart des projets régionaux d'Amérique latine. Ils font face à des limites et lacunes considérables, et souffrent de faiblesses et de fragilités. Ces déficiences ne peuvent plus être dissimulées derrière la rhétorique des décideurs latino-américains, les déclarations récurrentes d'intention en matière d'intégration régionale ou la création fréquente d'organisations régionales. Comme il l'a été précédemment suggéré, la grande majorité des groupements régionaux sur le continent souffrent du syndrome du *capability expectations gap*, c'est-à-dire d'un décalage aigu entre les attentes et les capacités à les satisfaire<sup>17</sup>.

De nombreux traités et protocoles sont régulièrement signés, ou des engagements sont pris dans le sens de la création de zones de libre-échange, d'unions douanières, de marchés communs ou d'harmonisation des politiques monétaires. Force est de constater que ces différents projets collectifs sont toujours en chantier plusieurs années après leur date officielle d'entrée en vigueur. De même que certaines institutions collectives telles que l'Organe permanent de solution des controverses ou le Parlement régional ont été créées pour doter les projets régionaux de plus d'efficacité et/ou de légitimité démocratique, mais n'ont que peu, voire pas servi.

Les autorités européennes en charge des relations avec le Mercosur sont déçues et irritées par le faible niveau d'intégration régionale atteint en Amérique latine, et en particulier par le Mercosur. En d'autres termes, le projet sud-américain d'intégration régionale n'a pas rencontré les attentes de l'UE. Après plus de deux décennies d'existence, le Mercosur dispose encore d'une zone de libre-échange incomplète et d'une union douanière imparfaite du fait des multiples dérogations accordées en vue de protéger des secteurs sensibles pour les États membres : l'automobile, le textile, le

---

<sup>17</sup> Santander S., « Competing Latin American regionalisms in a changing world » in Telò M., *European Union and New Regionalism*, Angleterre, Ashgate, 2014, p. 187-200.

sucré, les télécommunications ou l'informatique. Par ailleurs, il ne s'est toujours pas doté d'une législation commune dans les domaines qui font l'objet de tractations avec l'UE : les services, les investissements ou les marchés publics. Enfin, le Mercosur n'a pas réussi à créer un organe de négociation collectif semblable à celui de la Commission européenne ; ce qui ne manque pas de compliquer le dialogue. En effet, la Commission se plaint régulièrement de devoir négocier individuellement avec chaque État membre ; sans compter que l'Argentine de Macri et le Brésil de Temer se sont engagés, avec l'appui des autres membres, à promouvoir un Mercosur plus « flexible » afin de permettre à chacun de ses États de jouir d'une autonomie en matière de négociations commerciales avec les acteurs tiers motivant Montevideo à se lancer dans des négociations commerciales avec la Chine. Il en résulte un recul par rapport à l'article 8 du traité d'Asunción (1991) et au protocole d'Ouro Preto (1994) qui encourageaient plutôt une démarche collective dans les tractations internationales.

La déception de l'UE vis-à-vis du faible niveau d'intégration régionale atteint par le Mercosur coïncide avec la montée en force des pays BRICS ainsi qu'avec une plus grande diffusion du pouvoir au niveau mondial. Dans ce contexte, l'enthousiasme européen pour les relations interrégionales a régressé au profit des relations bilatérales<sup>18</sup>. Ce changement a donné lieu à la signature de « partenariats stratégiques » sélectifs avec plusieurs pays émergents ancrés dans des groupes régionaux ; notamment avec le Brésil. Le bilatéralisme a été présenté par la Commission comme un outil complémentaire à l'interrégionalisme et le discours officiel de l'UE consiste à défendre la mise en place d'un canal de communication régulière avec Brasilia de nature à favoriser les négociations interrégionales et, partant, à faciliter la conclusion de l'accord d'association interrégional avec le Mercosur. Toutefois, cette vision ne s'est guère traduite dans les faits malgré les nombreux sommets de chefs d'État et de gouvernement et les multiples réunions tenues tant au niveau ministériel qu'à celui des hauts fonctionnaires entre l'UE et le Brésil.

---

<sup>18</sup> Renard, Th. (2015), « Partnerships for effective multilateralism? Assessing the compatibility between EU bilateralism, (inter-)regionalism and multilateralism », *Cambridge Review of International Affairs*, vol. 29, n° 1, p. 18-35.

Nous adhérons à la théorie qui considère que l'interrégionalisme ne cède pas la place au bilatéralisme<sup>19</sup> dans la mesure où notre étude de cas démontre que l'UE et le Mercosur n'ont pas – du moins officiellement – abandonné leur projet de négocier un accord d'association interrégional. Toutefois, l'approche bilatérale de l'UE est en compétition avec la démarche interrégionale. Ainsi, contrairement aux attentes européennes, le partenariat bilatéral avec le Brésil n'a pas contribué à renforcer le processus d'intégration du Mercosur. Il n'a pas non plus consolidé les relations avec l'UE, ni aidé à conclure un accord d'association interrégional<sup>20</sup>. Il a, par contre, suscité des craintes et de la confusion auprès des autres membres, notamment auprès du Paraguay et de l'Uruguay qui voient dans cette association une première étape vers un accord bilatéral de libre-échange entre UE-Brésil, au détriment d'une association interrégionale avec le Mercosur. Cela a renforcé la conviction d'Asunción et de Montevideo de la nécessité de négocier leurs propres accords commerciaux individuels avec les grandes puissances (Chine, États-Unis) ou de rejoindre d'autres organisations commerciales telles que l'Alliance du Pacifique, lancée en 2011 par le Chili, la Colombie, le Mexique et le Pérou. L'Argentine a également protesté contre ce qu'elle perçoit être un traitement discriminatoire, la stratégie bilatérale sélective ayant aussi produit l'effet de tendre les relations entre Buenos Aires et Brasilia. Les autorités argentines ont redouté la mise en œuvre d'un accord de libre-échange entre Brasilia et Bruxelles ; ce qui aux yeux de l'Argentine affecterait ses parts de marché au Brésil qui demeure son principal importateur de produits industriels. Par conséquent, l'initiative européenne en matière de bilatéralisme sélectif a contribué à envenimer le climat politique au sein du Mercosur et à alimenter des tendances centrifuges dans le bloc régional.

---

<sup>19</sup> De Lombaerde, Ph., Söderbaum, F. et Wunderlich J.-U., « Interregionalism », in Jorgenson, K. E., Aarstad, A. K., Drieskens, E., Laatikainen, K et Tonra, B. (dirs.), *The Sage Handbook of European foreign policy*, Allemagne, Sage, 2015, p. 750-765.

<sup>20</sup> Santander, S., « The EU and Brazil in a changing world: strategic partners or competitors? », in Smith, M., Keukeleire, S. et Vanhoonacker, S., *The diplomatic system of the European Union*, UK, Routledge, 2016, p. 181-196.

## **De nouveaux incitatifs ?**

Les relations interrégionales semblent mal engagées et le projet de libre-échange entre l'UE et le Mercosur en perte de vitesse. Toutefois, une série d'incitatifs récents pourraient, du moins théoriquement, jouer un rôle dans le sens du rapprochement des positions et des agendas des parties. L'un de ces éléments a trait au changement de pouvoir en Argentine et au Brésil. Ces pays ont vu l'arrivée, en 2016, de deux présidents porteurs de projets de société axés sur le marché. Ils ont, dès leur prise de fonction, adopté d'importants plans d'ajustement structurel. Le gouvernement Macri a engagé le pays dans la voie de la libéralisation et de la privatisation de secteurs économiques stratégiques, la levée des contrôles de change, le licenciement massif dans le secteur public, l'élimination de la plupart des taxes à l'exportation agricole (à l'exception du soja), la réduction des restrictions administratives au commerce international... Ces mesures visent à clôturer l'ère « post-néolibérale » du kirchnérisme, pour obtenir le soutien des marchés internationaux et ainsi réintégrer le pays dans la mondialisation. L'administration Temer s'inscrit dans une démarche similaire, comme en témoignent les plans d'austérité que le président est parvenu à faire voter au Congrès brésilien et qui prévoient, notamment, le gel des dépenses publiques pour une période de 20 ans. Ces deux pays considèrent dorénavant que pour gagner en compétitivité internationale, il est nécessaire de s'insérer dans les chaînes de valeur mondiales ; ce qui coïncide également avec les attentes des gouvernements uruguayen et paraguayen. Par ailleurs, la Confédération nationale des industries du Brésil se montre désormais plus encline à conclure un accord commercial avec l'UE que par le passé. Ces différentes mesures, favorables à l'ouverture des marchés nationaux, adoptées en Argentine et au Brésil et appuyées par l'Uruguay et le Paraguay, ont été saluées tant par les organisations économiques internationales (FMI) que par les institutions européennes. Le zèle argentin dans l'adoption des politiques monétaire-libérales et les déclarations réitérées du gouvernement Macri en faveur d'un accord de libre-échange avec l'UE, ont valu à l'Argentine une attention particulière de l'Europe. Ce qui eut pour conséquence un accroissement graduel de visites des chefs

d'État et de gouvernement européens ainsi que de la haute représentante pour les Affaires étrangères de l'Union européenne au gouvernement Macri.

Un autre facteur qui pourrait éventuellement jouer dans le sens de la réhabilitation de l'interrégionalisme a trait au nouveau système de préférence généralisé (SPG) mis en place par l'UE. Étant donné que, depuis 2014, l'Argentine et le Brésil ne bénéficient plus du SPG, leur motivation en faveur d'un accord de libre-échange avec l'UE s'est vue renforcer. Au demeurant, les nouvelles politiques économiques argentine et brésilienne, combinées à l'expansion économique chinoise dans la région et les tentatives de réactivation d'un projet d'accord de libre-échange entre les États-Unis et le Mercosur, sont autant de facteurs additionnels pouvant contribuer à un réveil de l'intérêt européen en vue de relancer les relations interrégionales avec l'Amérique du Sud.

## **Conclusions**

En dépit de ces nouveaux changements politiques, le recul historique pris dans la présente en appelle à la prudence car il témoigne de l'existence de blocages loin d'être conjoncturels. Il n'est, d'ailleurs, pas excessif de se demander si ces relations interrégionales n'ont pas atteint leurs limites, dans la mesure où les nombreuses tentatives lancées depuis 2010 pour ranimer ces relations et relancer les pourparlers commerciaux interrégionaux ont à chaque fois échoué. La relation interrégionale se trouve dans une impasse depuis plus d'une décennie et il est, dès lors, assez difficile de se montrer optimiste quant à l'avenir de cette relation interrégionale et de son projet de zone de libre-échange. De nombreux facteurs internes et externes, de nature économique et politique, n'ont eu de cesse d'assombrir les attentes initiales d'une relation ambitieuse entre l'UE et le Mercosur et de plonger l'interrégionalisme dans un état d'inertie. Les limites de l'interrégionalisme peuvent largement être expliquées par le fait que les parties prenantes ont placé les considérations économiques au cœur de l'agenda interrégional et par l'incompatibilité des intérêts économiques défendus par les deux régions. Les questions économiques et commerciales ont incessamment conditionné toute avancée dans les relations. Même dans les moments de convergence



idéologique durant lesquels l'UE et le Mercosur sont animées par des « *like-minded actors* », et partant par une volonté partagée d'ouverture des marchés, l'interrégionalisme peine à jouer son rôle. Les défaillances observées résultent également des faiblesses du modèle de gouvernance régionale du Mercosur et du fait que l'acteur le plus puissant (UE) a toujours réclamé la réciprocité en s'opposant à l'octroi de concessions et de traitement spécial à la contrepartie sud-américaine dans les négociations commerciales. L'interrégionalisme remplit donc difficilement son rôle d'adjuvant en matière de relations entre l'Amérique du Sud et l'UE et, partant, il peut difficilement être considéré comme un levier pour le développement des relations internationales et le façonnement de la gouvernance mondiale.

Par ailleurs, compte tenu des difficultés rencontrées par la relation interrégionale et du décentrage du pouvoir mondial, l'UE a commencé à prêter plus d'attention aux relations bilatérales avec les pays émergents. Selon la pensée stratégique de l'UE, le rééquilibrage entre le bilatéralisme et l'interrégionalisme aurait soutenu ce dernier. Dans la pratique, ce rééquilibrage est loin d'avoir stimulé le régionalisme sud-américain et le dialogue interrégional. Le bilatéralisme sélectif développé par l'UE dans ses relations avec les puissances émergentes, elles mêmes insérées dans des groupes régionaux, s'avère contradictoire avec sa stratégie traditionnelle de promotion et d'exportation de son modèle d'intégration et de gouvernance régionale. Ce qui soulève des questions par rapport à la cohérence de l'action extérieure de l'UE ainsi qu'à propos de la théorie qui tend à considérer le bilatéralisme comme une tendance complémentaire à l'interrégionalisme.