

85

NUMÉRO

MARDI 29 JANVIER 2002

"LES RELATIONS ENTRE L'UNION EUROPÉENNE ET LE MERCOSUR"

RAPPORTEUR
LUCIEN BOUIS

AU NOM
DE LA SECTION DES
RELATIONS EXTÉRIEURES

**Assemblée
plénière
29 et 30
janvier 2002**

Destiné initialement à rapprocher les deux plus grands pays d'Amérique du Sud, le Brésil et l'Argentine, et à consolider la démocratie, le Mercosur qui réunit également le Paraguay et l'Uruguay, se place économiquement au quatrième rang mondial après l'ALENA, l'Union européenne et le Japon.

Consciente de l'importance de cette région du monde, l'Union européenne a tissé avec le Mercosur des liens qui ont débouché sur l'accord de coopération de 1995, celui-ci devant conduire à une libéralisation progressive et réciproque des échanges et aboutir, à terme, à une zone de libre échange dont le principe a été arrêté à Rio en juin 1999.

Cependant, malgré des atouts incontestables, le Mercosur connaît des difficultés dues notamment à l'absence de structures institutionnelles mais aussi à une convergence insuffisante des politiques économiques et surtout monétaires. La crise économique actuelle en Argentine a forcément des répercussions sur la situation de l'ensemble du bloc.

Alors que vient de s'ouvrir un nouveau cycle de négociations entre l'Union européenne et le Mercosur, le moment est apparu opportun pour que le Conseil économique et social engage une réflexion sur les enjeux des relations entre les deux zones et ce, dans toutes leurs dimensions.

En effet, si des avancées ont pu être enregistrées dans chacun des trois volets -politique, économique, coopération et aide au développement-, les difficultés propres à la négociation du volet commercial, qu'il s'agisse des questions non tarifaires et plus encore tarifaires, retardent la conclusion d'un accord général.

I - REDYNAMISER LES RELATIONS

Plusieurs raisons militent en faveur de la relance du processus.

UN NOUVEAU CONTEXTE

Cette nouvelle étape doit tout d'abord s'articuler avec les négociations commerciales de l'OMC, lancées à Doha, et prendre en considération la volonté des Etats-Unis de mettre en place l'Association de libre commerce des Amériques couvrant l'ensemble du continent américain.

Par ailleurs, comme sous chacune de ses présidences de l'Union européenne, l'Espagne ne manquera pas de resserrer ses relations avec l'Amérique latine. Sa présidence en ce premier semestre 2002 sera d'autant plus décisive qu'elle accueillera en mai prochain, à Madrid, le deuxième sommet UE/Mercosur.

Or, force est de constater que, compte tenu des priorités que représentent l'élargissement et le processus euro-méditerranéen, l'implication de l'Europe, mais aussi de notre pays, s'est progressivement affaiblie et ce, malgré des investissements français importants dans les pays du Mercosur.

En revanche, la négociation suscite de grandes attentes sur l'autre rive de l'Atlantique à un moment où le Mercosur se trouve particulièrement fragilisé par la crise financière et le risque de dilution dans une vaste zone de libre échange des Amériques.

DES VALEURS COMMUNES

Le désintérêt relatif de l'Union européenne et de notre pays serait d'autant plus regrettable que le Mercosur constitue un partenaire, politiquement, économiquement et culturellement proche.

A l'heure actuelle, les gouvernements du Mercosur considèrent les négociations qu'ils mènent parallèlement avec l'Union européenne et dans le cadre de la future ALCA comme des processus complémentaires. Il va de soi que, si cette seconde opportunité devait l'emporter, l'Union européenne risquerait non seulement d'être évincée de l'un des plus grands marchés du monde mais elle perdrait un allié potentiel et subirait un gros revers dans sa volonté de promouvoir, avec l'appui du Mercosur, une conception multilatérale et différenciée des échanges mondiaux.

L'influence culturelle encore prédominante de l'Europe pourrait s'estomper à l'avenir si elle n'était pas relayée par un développement substantiel des échanges et des coopérations de toute nature, étant rappelé que, malgré les turbulences actuelles, le Mercosur constitue une des régions les plus prometteuses du monde.

Aussi, si l'Union européenne veut continuer de s'affirmer dans l'espace mondial, il lui faudra promouvoir l'accroissement et la diversification des échanges avec cette zone. La France qui est le seul pays européen qui partage une frontière terrestre avec un pays du Mercosur doit, quant à elle, s'inscrire pleinement dans une nouvelle dynamique de partenariat.

II - SUR DE NOUVELLES BASES

UN DIALOGUE POLITIQUE RENFORCE

Le renforcement du dialogue politique apparaît nécessaire d'autant plus que la variété, la complexité et l'imbrication des enjeux obligent à une mobilisation constante des parties prenantes au dialogue. C'est donc aux responsables politiques de haut niveau qu'il revient d'apporter aux diplomates et aux techniciens chargés de la négociation un appui manifeste et régulièrement réitéré.

En effet, pour le Conseil économique et social, l'Union européenne doit considérer le projet d'association en cours de négociation avec le Mercosur comme une des priorités de sa politique extérieure.

Bien que la Commission européenne estime prématurée la demande du Parlement européen visant à modifier le mandat de négociation de l'Union en ce qu'il subordonne la conclusion des accords avec le Mercosur à celle des négociations de l'OMC, il ressort du calendrier défini à Doha que la cinquième réunion ministérielle, en 2003, doit être l'occasion de faire un bilan précis des négociations multilatérales.

En effet, il ne faut pas oublier que les Etats-Unis ont engagé des pourparlers non seulement dans le cadre de l'ALCA mais aussi dans celui de l'initiative dite « quatre + un » destinée à parvenir à un accord préférentiel entre eux-mêmes et les quatre pays du Mercosur.

L'établissement d'un véritable partenariat stratégique entre l'Union européenne et le Mercosur permettrait aux deux entités de mieux faire valoir leurs points de vue convergents au sein d'instances et organismes internationaux notamment en matière de promotion de valeurs universelles, d'organisation du système international, de législation internationale et d'environnement.

Par ailleurs, compte tenu de la fragilité des institutions du Mercosur, le dialogue politique devrait s'accompagner d'actions de coopération plus soutenues en matière de consolidation de l'état de droit et de coopération monétaire.

UN ACCORD COMMERCIAL NOVATEUR

Bien que les négociations de l'accord d'association portent sur trois volets, la priorité revient, dans les faits, au volet commercial.

Les obstacles sont clairement identifiés et il est nécessaire de développer une démarche novatrice sur ces questions sensibles.

Quelques secteurs posent réellement problème : l'agriculture pour l'Europe, certaines industries fortement protégées et les services pour le Mercosur. Les intérêts en jeu sont importants de part et d'autre. Toutefois, ils sont pour le moment largement occultés, également de part et d'autre par la question agricole.

■ La question agricole

Il est nécessaire de mettre en évidence un certain nombre d'intérêts communs en matière agricole et de sensibiliser les responsables et l'opinion publique du Mercosur aux évolutions de la PAC, notamment concernant les aspects qu'ils mettent le plus en cause, à savoir les aides agricoles. Parallèlement, une analyse objective et précise des changements en cours dans le Mercosur serait opportune.

Dès lors peuvent être envisagées des stratégies bilatérales « gagnant-gagnant », en d'autres termes équilibrées dans l'intérêt bien compris de chacune des parties. Le calendrier de l'offre présentée par l'Union européenne, en juillet 2001, devrait permettre les adaptations réciproques opportunes. Il convient d'ailleurs de rappeler que, consciente des déséquilibres importants que créerait la libéralisation totale des échanges agricoles, et ce pour les deux zones, l'Union européenne ne l'a pas proposée.

■ Une approche différenciée de l'accès au marché

Cela suppose également que soient définies très précisément les modalités d'élimination des tarifs douaniers et les calendriers d'application aux différents produits.

Cela implique bien évidemment que ces dispositions soient compatibles avec les politiques internes du Mercosur et de l'Union européenne mais aussi avec les règles de l'OMC et avec d'autres accords préférentiels.

■ Une symétrie en matière de propriété intellectuelle,

Deux secteurs continuent à poser problème : les appellations d'origine contrôlée et les brevets. C'est pourquoi d'une part -bien que les pays du Mercosur aient intégré certaines des obligations prévues en matière de propriété intellectuelle- l'approfondissement de la protection des signes d'origine et de qualité se révèle indispensable ; d'autre part, en matière de brevets pharmaceutiques, il est nécessaire d'obtenir que les pays du Mercosur adhèrent au traité de coopération sur les brevets et au protocole sur l'enregistrement des marques, l'Union européenne devant leur apporter son appui technique.

UNE DIMENSION SOCIALE AFFIRMÉE

Il existe par ailleurs une profonde communauté de vue entre l'Union européenne et le Mercosur sur l'importance des facteurs sociaux, culturels et humains dans le développement de chacun des deux ensembles régionaux.

Néanmoins, malgré l'existence et les efforts du Forum consultatif économique et social, on constate une carence des législations et des politiques communes en matière sociale dans le Mercosur. Il est clair que cette situation impose à l'Europe des devoirs particuliers.

TROIS OBJECTIFS DOIVENT ETRE POURSUIVIS :

■ Lutter contre la pauvreté et l'exclusion sociale

Dans l'esprit de l'agenda social adopté par le Conseil européen de Nice, l'Union. peut, en particulier, aider le Mercosur à :

- définir un standard commun en termes de pauvreté et d'exclusion sociale,
- développer des systèmes de protection sociale et de retraite,
- mettre en place des aides au logement, à l'éducation et à la santé,
- dynamiser des programmes de lutte contre la pauvreté et en faveur de l'emploi,
- mobiliser les ONG européennes dans leur soutien aux ONG nationales,
- ancrer les organisations syndicales dans le processus de négociation.

En outre, l'Union européenne devrait revoir à la hausse le montant des aides qu'elle accorde au Mercosur dans le cadre des programmes visant principalement les couches de population les plus défavorisées.

■ Favoriser l'application des normes sociales à portée universelle.

Tout comme le Comité économique et social européen, le Conseil économique et social souhaite que le futur accord d'association avec le Mercosur comporte une référence explicite aux normes fondamentales du travail contenues dans la Déclaration de l'OIT et l'application effective des droits fondamentaux du travail.

■ Accroître la participation de la société civile organisée.

Le développement de la dimension économique et sociale de l'intégration régionale ne peut se concevoir que dans le cadre d'un modèle dans lequel la société civile organisée participe activement au processus. Aussi, l'accent doit être mis sur le rôle fondamental de la société civile dans l'épanouissement de la démocratie participative.

UN PARTENARIAT CULTUREL DURABLE

Qu'il s'agisse du développement des ressources humaines ou des échanges culturels, l'Union européenne dispose d'atouts non négligeables qui

devraient lui permettre de retrouver une présence et une influence quelque peu estompées.

bénéfice des efforts antérieurs et se trouver marginalisée de cette partie du monde.

Les relations culturelles, techniques et scientifiques entre l'Union européenne et l'Amérique latine reposent sur des fondements historiques communs qui sont un puissant facteur de convergence entre les peuples. Elles constituent un élément essentiel d'un partenariat global et durable.

■ Le développement des ressources humaines

L'Union européenne doit accroître son appui en faveur de l'enseignement primaire et secondaire mais aussi technologique.

A l'heure du passage de la société post-industrielle à la société de l'information, l'Union européenne est en mesure d'aider le Mercosur à prendre toute sa place dans la société de la connaissance en :

- veillant à ce que les programmes de coopération permettent de surmonter progressivement la fracture numérique,
- développant et renforçant les liens contractuels entre les établissements d'enseignement supérieur et de recherche,
- incitant les universités européennes à définir une politique volontariste d'accueil d'un plus grand nombre d'étudiants,
- introduisant la formation continue dans les systèmes éducatifs.

■ Les échanges culturels,

L'heure est venue pour l'Europe, et plus particulièrement pour la France, d'engager un dialogue culturel respectueux des valeurs du passé mais plus accessible aux masses et plus sensible aux appels de la modernité. Une telle rénovation passe par les impératifs suivants :

- veiller à la totale réciprocité des échanges,
- éviter le double écueil de l'élitisme et des facilités du folklore,
- faire en sorte que les échanges culturels atteignent le grand public,
- réaffirmer la communauté de vue pour défendre conjointement l'obligation de respecter la diversité culturelle.

CONCLUSION

L'accord d'association entre l'Union européenne et le Mercosur, le premier entre deux régions partageant la même conception de l'intégration et la même vision du monde, est un enjeu stratégique. Il nous faut donc considérer les négociations actuelles comme une chance même si de nombreuses difficultés restent à surmonter.

Si la crise que traverse l'Argentine risque de fragiliser, à court terme, le Mercosur, du fait de mesures protectionnistes toujours possibles, il convient de souligner que les nouveaux dirigeants argentins ne manquent pas d'affirmer leur attachement au Mercosur et à leur volonté de le relancer.

L'Union européenne doit se mobiliser car, faute de saisir cette occasion, elle pourrait perdre le