



**DIRECTION GENERALE POUR LES POLITIQUES EXTERNES DE L'UNION
DIRECTION B
- DEPARTEMENT THEMATIQUE**

NOTE

**Les négociations commerciales entre l'Union Européenne et le
MERCOSUR - état des lieux**

Contenu:

Les négociations entre l'UE et le MERCOSUR sont actuellement au point mort. Cette note rappelle les objectifs et les offres respectives des deux parties. Elle examine en second lieu les divergences et les conditions de reprise de ces négociations.

Toute opinion exprimée est celle de l'auteur et ne reflète pas nécessairement la position du Parlement européen.

Cette note a été demandée par la commission du Commerce international du Parlement européen.

Le présent document est publié dans les langues suivantes: Français
Anglais
Espagnol

Auteur: Dominique DELAUNAY

Manuscrit achevé en mai, 2006.

Pour obtenir des copies, veuillez vous adresser par: E-mail: ddelaunay@europarl.europa.eu

Bruxelles, Parlement européen, mai.

Les négociations commerciales entre l'Union Européenne et le MERCOSUR

- état des lieux -

1 - Historique et derniers développements des négociations

C'est le 13 septembre 1999 que le Conseil de l'Union européenne a donné mandat à la Commission de négocier un accord de libre-échange bi-régional avec le MERCOSUR. Cependant, après quinze cycles de négociations et, malgré les engagements mutuels au niveau ministériel¹ de conclure les négociations avant la fin octobre 2004, les deux parties ne sont pas parvenues à un accord lors de la réunion ministérielle du 20 octobre 2004 à Lisbonne et ont prononcé la suspension des discussions jusqu'au premier trimestre 2005.

En janvier 2005, lors d'une rencontre, en marge du sommet de Davos, entre le Président Barroso, le Commissaire Mendelson, le négociateur en chef Falkenberg pour la Commission et le Président du Brésil Lula da Silva et ses ministres Amorim et Furlan, les deux parties ont annoncé leur volonté de relancer les négociations. Une première réunion au niveau des coordinateurs s'est tenue les 21 & 22 mars 2005, puis une seconde le 26 mai en marge de la XIIème réunion ministérielle UE-Groupe de Rio et enfin une troisième au niveau ministériel le 2 septembre 2005 à Bruxelles n'ont permis aucune avancée significative sur le fond de la négociation. Le Sommet UE/Amérique Latine qui s'est tenu à Vienne du 11 au 13 mai dernier n'a pas davantage permis de relancer les négociations.

2 - Les objectifs de l'UE et du MERCOSUR

2.1. Les principaux objectifs de l'UE dans les négociations avec le MERCOSUR sont:

- L'accès au marché pour les biens et les services ainsi que l'ouverture des marchés publics;
- La mise en place de règles claires et durables concernant les relations commerciales et les flux d'investissements;
- L'achèvement de l'Union douanière du MERCOSUR;
- La suppression des détournements de trafic résultant de la Zone de Libre-échange des Amériques (ZLEA).

¹ Déclaration de Guadalajara, IIIème sommet UE-Amérique latine, Mexique, 28-29 mai 2004 (document AMLAT md 178/04 du 28 mai 2004), § 54: "*We welcome the progress made in the negotiation of an interregional Association Agreement between Mercosur and the European Union. Building on the clarifications and on the existing offers we believe we can achieve a balanced and ambitious result. We instruct our negotiators to intensify their work so that this result can be achieved by the target date of October 2004.*"

2.2. Les principaux objectifs du MERCOSUR dans ses négociations avec l'UE sont:

- L'accès au marché pour les produits agricoles est considéré comme un objectif fondamental;
- Attirer les investissements européens vers des activités à l'exportation;
- Maintenir la possibilité de négocier simultanément avec l'UE, les futurs pays de la ZLEA et au sein de l'OMC, afin de préserver l'équilibre géographique de ses flux commerciaux d'investissements;
- Renforcer ses positions dans les négociations pour la formation de la Zone de Libre-échange des Amériques (ZLEA).

3 - Les divergences

Les négociations butent sur des divergences d'intérêt de part et d'autre:

3.1. Le rôle central joué par les questions agricoles pour les deux parties:

L'agriculture est l'objectif principal pour le MERCOSUR, dont la moitié des exportations totales de produits agricoles est absorbée par l'UE, l'enjeu majeur est la libéralisation du marché agricole européen.

Pour l'UE, l'agriculture demeure aussi un sujet sensible. L'arrivée de produits agricoles compétitifs sur le marché communautaire inquiète les pays européens soucieux de protéger leur agriculture.

Ce conflit s'exprime ouvertement à l'OMC où les pays latino-américains ont accusé l'Union européenne de protectionnisme déguisé quand elle accorde à ses agriculteurs des subventions qui empêchent l'accès de leurs exportations à son marché. Membres du Groupe de Cairns, les pays du MERCOSUR font de l'élimination totale de ces subventions et de l'ouverture du marché européen leur priorité.

En 2003, l'UE a accepté de réformer sa politique agricole commune et proposé, avec les Etats-Unis, d'éliminer progressivement les subventions à l'exportation sur des produits sensibles pour les pays en développement. Cette offre a été jugée insuffisante par ces pays menés par le Brésil à l'intérieur du Groupe des 20. L'avancée des négociations entre l'UE et le MERCOSUR implique donc de nouvelles concessions mutuelles, lesquelles ne peuvent intervenir que dans le cadre des négociations de l'OMC sur la libéralisation des échanges internationaux actuellement en cours.

3.2. L'ouverture des marchés publics et des services très protégés dans les pays du MERCOSUR ainsi qu'une meilleure **protection des droits de propriété intellectuelle** (les brevets et appellations d'origine contrôlée font l'objet de nombreuses infractions dans les pays du Mercosur) sont des points essentiels pour l'UE.

3.3. A ces divergences s'ajoutent des difficultés consécutives:

-à l'absence de progrès significatifs dans les négociations du Cycle de Doha à l'OMC;

-aux difficultés internes au MERCOSUR où la nécessité de négocier de bloc à bloc avec l'UE implique la consolidation d'un consensus interne précédant un consensus externe, ce qui ajoute ainsi une étape supplémentaire dans le processus de définition des positions. Par ailleurs, le MERCOSUR a enregistré d'importants reculs tant au niveau de son Union douanière que de la liberté des échanges commerciaux internes.

Examen détaillé des points de divergence:

3.4.1. Agriculture et Produits agricoles,

Les principaux sujets de désaccord concernent:

1/les quotas tarifaires:

Le MERCOSUR souhaite atteindre un niveau élevé d'échanges et une croissance graduelle du commerce des produits agricoles;

2/la gestion des quotas:

Le MERCOSUR veut une gestion effective accordée à la partie exportatrice, tandis que l'UE désire l'inverse;

3/les tarifs à l'intérieur des quotas ("in-quota duties")

Le MERCOSUR est contre et l'UE demande leur mise en place;

4/la mise en place des quotas:

Le MERCOSUR souhaite que les quotas soient entièrement mis en application dès l'entrée en vigueur de l'Accord, alors que l'UE veut pouvoir les introduire graduellement;

5/les mesures de distorsion des échanges:

Le MERCOSUR souhaite un mécanisme de compensation des mesures de distorsions du commerce telles que les subventions à l'exportation et les soutiens internes.

3.4.2. L'accès au marché des produits non agricoles (NAMA)

Les divergences portent sur:

1/La notion de traitement spécial et différencié:

Le MERCOSUR souhaite un rythme plus lent et une échéance plus tardive pour l'élimination de ses barrières tarifaires, tandis que l'UE prône la réciprocité dans le rythme de libération tarifaire.

2/La protection des industries naissantes:

Le MERCOSUR défend le droit de pouvoir protéger ses industries naissantes y compris par des barrières tarifaires -.

3/Les engagements sectoriels:

Le MERCOSUR souhaite une libéralisation homogène selon un calendrier préétabli. L'UE propose d'accélérer les calendriers d'élimination des barrières tarifaires au moyen d'engagements sectoriels.

4/ Les règles d'origine:

Les deux parties sont en profond désaccord sur cette question: le MERCOSUR souhaite développer une série de nouvelles règles, alors que l'UE veut imposer son propre système qui régit ses accords avec les pays tiers.

5/ Le "drawback"

Le MERCOSUR veut conserver la possibilité d'avoir recours au "drawback" même après l'élimination des tarifs, tandis que l'UE cherche à interdire cette procédure dès l'entrée en vigueur de l'accord d'association.

3.4.3. Les Services:

Les demandes de l'UE concernent la réglementation et un meilleur accès au marché pour des services comme les télécommunications, le transport maritime, les services financiers et postaux, etc...

Le MERCOSUR donne la priorité au mouvement des personnes et à la non-discrimination des filiales de ses entreprises installées dans l'UE.

3.4.5. Les Marchés publics

-L'UE réclame un meilleur accès au marché;

-Le MERCOSUR offre une certaine transparence et un traitement préférentiel pour les appels d'offres internationaux.

3.4.6 L'Achèvement de l'Union douanière du MERCOSUR

L'UE réclame l'amélioration du fonctionnement de l'Union douanière du MERCOSUR, notamment:

- la libre circulation des services;

-la fin de la double taxation du tarif extérieur commun;

-la procédure de "*fast track*" pour les marchandises européennes;

-enfin, l'harmonisation intra-MERCOSUR des barrières techniques au commerce et des mesures sanitaires et phytosanitaires (SPS).

4 - Les offres

4.1. L'offre de l'Union Européenne du 21 mai 2004

L'offre communautaire de libéralisation complète du 21 mai 2004 couvre 91% des échanges et 91% des lignes tarifaires (tous secteurs confondus). 8% des échanges supplémentaires et 5% des lignes tarifaires feront l'objet d'une libéralisation significative, notamment à l'aide de contingents tarifaires. Seuls 0,5% des échanges (4% des lignes tarifaires) sont exclus de l'offre.

	Libéralisation complète		Libéralisation partielle	
	<i>Echanges</i>	<i>Lignes tarifaires</i>	<i>Echanges</i>	<i>Lignes tarifaires</i>
Produits industriels	100%	100%	0%	0%
Produits de la pêche	100%	98%		
Produits agricoles transformés	90%		7%	
Produits agricoles	83%	58%	16%	21%
Total	91%	91%	8%	5%

L'offre tarifaire de la Commission compte **cinq volets sectoriels**:

- les produits industriels;
- les produits de la pêche;
- les produits agricoles;
- les produits agricoles transformés;
- les les vins et spiritueux.

Chaque volet comprend cinq listes: les quatre premières contiennent des produits pour lesquels est envisagé un démantèlement tarifaire en 0, 4, 7 et 10 ans en fonction du niveau du droit actuel à l'importation. La cinquième liste comprend les produits pour lesquels une libéralisation est introduite par des concessions progressives à l'intérieur de contingents à droits préférentiels, ou au travers de marge préférentielle. Elle couvre les produits sensibles sous organisation commune de marché (OCM). Tous les chapitres de la nomenclature tarifaire sont concernés par l'accord, mais certaines lignes tarifaires sont exclues de l'accord (ex: le sucre). Pour les vins et spiritueux, un accord global séparé est proposé, qui portera sur les aspects tarifaires, sur la protection des indications géographiques et sur les pratiques oenologiques.

Cette offre présentée par la Commission pour les produits agricoles reste conditionnée:

1/ à l'inscription dans l'accord final d'un principe de "*poche unique*" entre les concessions bi-régionales et les engagements à l'OMC: la deuxième tranche de contingents tarifaires ne sera mise en oeuvre qu'en fonction des résultats des négociations à l'OMC;

2/ à une réciprocité du MERCOSUR dans la couverture sectorielle de son offre, notamment par la fusion de ses listes D (libéralisation complète en 10 ans) et E (liste d'exclusions) avec une formule linéaire de réduction des droits;

3/ seuls les produits libéralisés au sein du MERCOSUR (dont l'Union douanière est encore partielle) pourront faire l'objet de préférence sur le marché communautaire;

4/ à la conclusion d'un accord sur les vins et spiritueux et à la protection par les pays du MERCOSUR des indications géographiques communautaires sur les produits autres que les vins et les spiritueux;

5/ au retrait des mesures de défense commerciale (clause de sauvegarde, mesures antidumping ou anti-subsidies, mesures sanitaires et phyto-sanitaires (SPS) injustifiées) pour les produits communautaires exportés.

Enfin, **un accord sur les vins et spiritueux** est discuté en parallèle. Quatre points doivent encore être améliorés:

1 /l'élimination progressive des usurpations géographiques par des marques commerciales. Dans l'accord avec le Chili, l'UE avait obtenu que les marques commerciales usurpant les indications géographiques communautaires soient éliminées sur la base de l'état du registre des marques chiliens au 15 juin 2002;

2 /la protection des indications géographiques en cas d'homonymie avec une indication géographique d'un pays tiers;

3/ la réglementation de l'étiquetage (les mentions de type couleur, millésime, cépage, méthode d'élaboration et conditions d'embouteillage devraient faire l'objet de réglementations plus strictes);

4/ et la protection effective des mentions traditionnelles.

4.2. L'offre du MERCOSUR du 21 mai 2004

L'offre du MERCOSUR est jugée décevante par la Commission. Le seuil des 90% des échanges couverts n'est pas atteint (seulement 87% des échanges et 90% des lignes tarifaires) et 12% des échanges (9% des lignes tarifaires) sont exclus de l'offre du MERCOSUR (soit davantage que dans l'offre communautaire). Les intérêts industriels ne paraissent pas avoir été pris en compte (automobile, textile/habillement, chaussure, chimie). En outre, les durées de démantèlement tarifaire sont beaucoup plus longues.

Cette offre en outre ne répond pas aux attentes de l'UE dans le **secteur des services** (en particulier dans les télécommunications, les services financiers, le transport maritime, les services environnementaux et les services postaux), sur l'investissement (seules les mesures fédérales sont concernées sans contrainte pour les mesures infra-fédérales; les intérêts sectoriels communautaires n'ont aucunement été pris en compte, ni dans l'automobile, ni dans l'agriculture, ni dans la pêche, ni dans l'industrie minière, ni dans les secteurs de l'électricité, du gaz et de l'eau), et aucune offre sur les marchés publics n'a été remise.

En matière de **produits agricoles**, l'offre du MERCOSUR contient deux clauses additionnelles particulièrement inacceptables:

1/ une clause générale pour les produits agricoles (chapitres de la Nomenclature Combinée NC 01 à 24) selon laquelle le traitement préférentiel est réservé aux seuls produits communautaires ne bénéficiant pas de subventions à l'exportation. Il s'agit d'un sujet à traiter à l'OMC et non dans un cadre bilatéral. Toutefois, lors d'une réunion d'experts le 2 juin 2004, la Commission s'est dite ouverte à examiner cette proposition pour les produits agricoles transformés;

2/ une clause particulière (pour certains produits marqués par une étoile) qui signifie que seuls les produits communautaires sans restitutions ni même de soutien interne seront éligibles au traitement préférentiel. Tous les produits sous organisation commune de marché sont visés (en particulier les produits laitiers et la charcuterie). Cette clause revient de facto à annuler tout régime préférentiel pour les produits agricoles communautaires exportés.

Il convient tout de même de rappeler que la Commission n'a de mandat que pour une libéralisation des droits à l'importation des produits agricoles et non pour une négociation double zéro (avec suppression des restitutions) et encore moins triple zéro (sans restitutions ni soutiens internes).

En ce qui concerne les produits agricoles, cette offre ne contient aucune concession qui aille au-delà du simple traitement NPF actuel, notamment sur les deux produits d'intérêt offensif pour l'UE: les vins (dont les AOC doivent être protégés sur ces marchés très usurpateurs) et les produits laitiers (qui doivent bénéficier de restitutions importantes pour pouvoir être exportés sur ces marchés stratégiques).

5 - Les conditions de reprise des négociations

En 2005, les négociateurs ont échangé des documents de synthèse définissant pour chacune des parties les paramètres conditionnant la reprise des négociations:

1 - Le document de la Commission rappelle ses 5 conditions préalables à la reprise des négociations:

1/ Libre circulation des biens et des services communautaires au sein du MERCOSUR (pas de double taxation, niveau d'harmonisation suffisant des règles douanières de la réglementation SPS et sur les produits industriels);

2/ Meilleur accès au marché couvrant substantiellement les échanges de biens (90% des biens industriels, traitement spécial et différencié seulement pour les secteurs présentant une différence de compétitivité avec l'UE, l'agriculture en est exclue);

3/ Meilleur accès au marché des services et meilleure prévisibilité;

4/ Garantie de protection des intérêts des opérateurs des 2 blocs (règles d'origine évitant l'utilisation des préférences par des opérateurs des pays tiers dans le secteur de la pêche notamment, transparence des marchés publics, protection des indications géographiques y compris les utilisations génériques);

5/ Traitement national dans le domaine des investissements.

2 - Le document du MERCOSUR énumère aussi 5 conditions préalables à la reprise des négociations:

1/ Le bénéfice d'un traitement spécial et différencié pour le MERCOSUR dans le secteur des biens et des services comprenant moins de produits couverts par l'accord, des périodes de transition plus longues, des calendriers de démantèlement plus longs et la demande explicite de reconnaissance du principe de non réciprocité totale;

2/ La création de nouveaux flux commerciaux en particulier pour les produits agricoles et agricoles transformés qui vont au-delà des flux préférentiels et NPF actuels. La reconnaissance d'une offre non réciproque en matière de produits agricoles transformés pour compenser les pertes qu'ils font sur leur offre industrielle;

3/ Le rejet des conditionnalités de l'UE visant à limiter ou à annuler l'attractivité des concessions contingentées. Refus de la mise en oeuvre graduelle des contingents et du lien avec les négociations de l'OMC d'où le rejet de la "*poche unique*";

4/ Aucune concession pour les produits bénéficiant de subventions à l'exportation ou à la production;

5/ enfin, aucune concession OMC en matière de propriété intellectuelle y compris en matière d'indication géographique.

Conclusion: le lien avec les négociations de l'OMC

A ce jour, les positions n'ont pas bougé et semblent même se durcir du côté du MERCOSUR avec une nouveauté sur les produits agricoles transformés où le MERCOSUR demande la non réciprocité pour tenir compte de son offre jugée très généreuse dans le secteur de l'industrie. Le mécanisme de la "*poche unique*" est une fois de plus ouvertement rejeté.

Cependant, le principe de la "*poche unique*" reste pertinent si la négociation UE/MERCOSUR reprend alors que les modalités agricoles ne sont pas connues. Dans le cas contraire, il faudra s'assurer que les concessions faites au MERCOSUR prennent bien en compte celles concédées à l'OMC.

Les négociations commerciales entre l'UE et le MERCOSUR ne connaîtront vraisemblablement pas de progrès décisifs avant l'issue des négociations de l'OMC prévue en juillet 2006. Les conditions de la reprise des négociations et le calendrier des travaux sont désormais déterminés conjointement par les deux parties en fonction des progrès des négociations en matière de libéralisation commerciale, compte tenu de la sensibilité de certains produits et conformément aux règles de l'OMC en la matière.

Dominique Delaunay

Annexe 1

Commerce UE-MERCOSUR Répartition par produit (en millions d'euros)

	Importations de l'UE		Exportations de l'UE		Balance	
	2003	2004	2003	2004	2003	2004
-Produits alimentaires, boissons & tabacs	10.490	11.172	486	420	-10.004	-10.752
-Matières premières	6.686	7.495	230	259	- 6.456	-7.236
-Energie	598	476	160	233	-438	-243
-Produits chimiques	1.013	1.016	3.678	4.169	+2.665	+3.153
-Machines et équipements de transport	2.561	3.228	7.482	9.226	+ 4.921	+5.998
-Biens manufacturés	4.269	4.635	2.947	3.392	- 1.322	1.243
TOTAL:	25.993	28.304	15.586	18.364	-10.407	-9.940

Source: EUROSTAT

Annexe 2

Commerce UE-MERCOSUR Répartition par secteur d'activités dans le domaine des Services en 2003 (en millions d'euros)

	Crédit	Débit	Net
-Transports	1.498	1.503	-5
-Transports maritimes	791	831	-40
-Transport aérien	723	614	+109
-Autres transports	72	59	+13
-Voyages	1.013	1.581	-568
-Autres services	1.625	1.347	+278
-Communications	96	55	+41
-Construction	205	57	+148
-Assurance	4	23	-19
-Services financiers	125	45	+80
-Services Informatiques	164	44	+120
-Royalties et droits de licence	119	18	+101
-Autres services d'affaires	824	916	-92
-Culture et Loisirs	41	93	-52
-Services publics	56	96	-40
-Services non alloués	77	23	+54
Total:	4.213	4.454	-241

Source: EUROSTAT